

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU
STATUT DES FONCTIONNAIRES

DANS
SON RAPPORT AVEC LES DROITS DE SYNDICAT
ET DE GRÈVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

Le lundi 21 février 1910, à 10 heures

PAR

LE GROM DE MARET

Président : M. BEAUREGARD, professeur.
Suffragants : } MM. DESCHAMPS, professeur.
TRUCHY, professeur.



LIBRAIRIE

de la Société du

RECUEIL J.-B. SIREY

22, Rue Soufflot, 22 — PARIS, V^e

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1910

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les
thèses ; ces opinions doivent être considérées
comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

DU
STATUT DES FONCTIONNAIRES
DANS
SON RAPPORT AVEC LES DROITS DE SYNDICAT
ET DE GRÈVE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

PRÉSENTÉE ET SOUTENUE

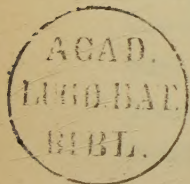
Le lundi 21 février 1910, à 10 heures

PAR

LE GROM DE MARET

Président : M. BEAUREGARD, professeur.

*Suffragants : } MM. DESCHAMPS, professeur.
TRUCHY, professeur.*



LIBRAIRIE

de la Société du

RECUEIL J.-B. SIREY

22, Rue Soufflot, 22 — PARIS, V^e

L. LAROSE & L. TENIN Directeurs

1910

DU
STATUT DES FONCTIONNAIRES
DANS
SON RAPPORT AVEC LES DROITS DE SYNDICAT ET DE GRÈVE

INTRODUCTION

I

L'importance de la crise actuelle du fonctionnarisme ne peut échapper à aucun esprit attentif. Il est permis de dire, sans exagération, qu'elle constitue l'un des événements les plus importants de notre histoire nationale depuis la Révolution de 1789 (1). Elle dresse devant la conscience publique, devant les réflexions des hommes d'État, des parlementaires, des sociologues, et des théoriciens du droit public, un problème dont la solution est aussi difficile que nécessaire.

On a vu, vers la fin du xix^e siècle, un grand nom-

1. Cf. le discours de M. Charles Benoist à la Chambre des députés le 26 mars 1909 (*J. off.*, Débats parlementaires, Chambre, page 875).

bre de fonctionnaires entraînés dans le courant syndicaliste. Ils ont voulu conquérir et utiliser contre l'Administration la force avec laquelle les ouvriers, à côté d'eux, luttèrent contre le patronat : la force du groupement. Sous des dénominations diverses (unions, associations amicales, syndicats), fonctionnaires des ponts et chaussées, employés d'octroi, des chemins de fer de l'État, instituteurs, agents et sous-agents des postes et télégraphes, employés des ministères se sont syndicalisés. Les pouvoirs publics ont regardé avec défiance ces organismes dans lesquels ils voyaient une menace pour la discipline, un bouillon de culture des grèves. L'Administration, d'abord absolument hostile aux groupements de fonctionnaires, fut ensuite, ainsi que nous le verrons, obligée de fléchir et de reconnaître dans une certaine mesure les faits accomplis.

La crise eut, au cours de l'année 1909, des épisodes violents. Les péripéties des deux grèves des P. T. T. sont présentes à toutes les mémoires (1). Elles éclatèrent à la suite de réclamations dirigées contre des circulaires de M. Simyan, sous-secrétaire d'État aux postes et télégraphes. Ces circulaires étaient relatives

1. Cf. Albert Livet, La grève des postiers, ses causes, ses conséquences, dans les *Pages Libres*, numéro du 3 avril 1909, p. 367.

Louis Rolland. Les deux grèves des postes et le droit public, dans *Revue de droit public et de science politique*, numéro avril-mai-juin 1909, pages 287 et suivantes.

à la durée du service, aux modes de notation et d'avancement des agents. La grève, commencée le 13 mars 1909 dans le but d'obtenir une modification de ces circulaires, ne tarda pas à revêtir le caractère d'une attaque personnelle contre M. Simyan lui-même. Les déclarations des grévistes furent très nettes à cet égard. A aucun prix, disaient-ils, « nous n'acceptons de continuer de travailler sous la direction d'un homme que nous considérons comme indigne de nous diriger » (1). « D'ordre moral avant tout, disaient-ils encore, nos revendications se résument ainsi : Plus de Simyan ; rien de son œuvre (2). »

Le Gouvernement prit des mesures énergiques. Un décret du 18 mars décida que le refus collectif ou concerté de service par les agents des postes serait réprimé par les peines du deuxième et du troisième degré, c'est-à-dire par des peines allant de l'avertissement jusqu'à la révocation, lesquelles seraient prononcées directement par le ministre ou le sous-secrétaire d'État (3).

Le 19 mars, M. Simyan tenta la justification de ses circulaires devant la Chambre des députés (4). De

1. Manifeste adressé par les grévistes à la population parisienne. Cité dans Albert Livet, *loc. cit.*, p. 367.

2. Réponse du comité de la grève à M. Barthou, ministre des Travaux publics et des Postes. Cf. Livet, *loc. cit.*, p. 367.

3. Voir le décret du 18 mars au *Journal officiel* du 19 mars, p. 2814.

4. Discours de M. Simyan, *J. off.*, 20 mars 1909, Déb. parl. Chambre, p. 762

son côté le ministre des Travaux publics, M. Barthou, eut une attitude très ferme. Il déclara inadmissible et contraire à la notion même de discipline qu'un ministre traitât de pair à pair avec les associations de fonctionnaires ; il ajouta que s'il consentait à conférer avec les représentants de ces groupements, ce ne pouvait être que dans les conditions exigées par le maintien de la discipline administrative. En même temps il menaçait les grévistes de sanctions rigoureuses, s'ils ne se rendaient pas aux conseils de la sagesse et de la modération (1).

Cependant aucune mesure de rigueur n'intervint encore. Des pourparlers furent noués entre M. Barthou et les meneurs de la grève. Ces derniers subordonnèrent la reprise du travail à trois conditions : la démission du sous-secrétaire d'État, l'engagement du Gouvernement de ne prononcer aucune peine disciplinaire, l'organisation d'entrevues entre le ministre et les associations légalement formées. M. Barthou répondit que la première condition était absolument inacceptable et que sa discussion même ne pouvait être admise, le sous-secrétaire d'État n'ayant à répondre de ses actes que devant le Parlement ; quant aux peines disciplinaires, il ne consentait à prendre aucun engagement avant que la

1. Discours de M. Barthou. *J. off.*, 1909, Déb. parl. Chambre, p. 772 et suiv.

reprise du travail se fût effectuée; enfin il répéta qu'il ne s'était jamais opposé à un entretien avec les délégués des groupements de fonctionnaires (1).

Les négociations continuèrent. Des entrevues eurent lieu entre le président du Conseil et les délégués grévistes. La grève prit fin le 23 mars. Elle avait duré dix jours.

Une certaine équivoque semble avoir régné dans les entrevues dont il s'agit. M. Clemenceau affirma nettement, à la Chambre des députés, qu'il avait refusé de discuter la question du départ de M. Simyan et qu'il n'avait pris aucun engagement relativement aux mesures disciplinaires (2). Mais les grévistes paraissent avoir interprété les paroles de M. le président du Conseil dans le sens d'une promesse de satisfaction (3). La preuve s'en trouve dans les déclarations faites alors au sein des réunions ouvrières et surtout dans les formules de l'affiche intitulée « Merci » et adressée par le Comité de la grève à la

1. M. Barthou rendit compte de ces négociations, sur l'interpellation de M. Rouanet, dans la séance du 22 mars (*J. off.*, 23 mars 1909 Déb. parlementaires, Chambre, p. 796-800).

2. Cf. Séances des 23 et 26 mars (*J. off.*, Déb. parl. Chambre, p. 807 et 875).

3. Peut-être l'équivoque dont nous parlons est-elle venue de l'intervention officieuse de M. le député Louis Dreyfus entre le président du Conseil et les postiers (Cf. les discussions qui se produisirent à ce sujet à la Chambre le 11 mai. *J. off.*, 12 mai 1909, Déb. parl. Chambre, p. 1001).

population parisienne au moment de la reprise du travail. « Poussés à bout par la malveillance, la grossièreté et l'autoritarisme outrancier de M. Simyan — proclamait ce document singulier et foncièrement injurieux — nous avons été acculés à la cessation du travail. Nous ne reconnaissons plus M. Simyan comme chef. Nous avons la « promesse de voir disparaître son œuvre. C'est la légitime revanche du droit contre l'arbitraire. »

Le Gouvernement annonça son intention de poursuivre les signataires de ce factum. Les postiers répondirent par la menace d'une nouvelle grève. Aucune poursuite ne fut d'abord engagée contre eux, mais, à la suite de nombreux meetings dans lesquels des agents des postes vinrent expliquer leur conduite et arborer le drapeau de l'indiscipline, le Gouvernement se résolut à sévir. Il suspendit ou déféra aux conseils disciplinaires les agents les plus compromis. Les conseils prononcèrent la suspension ou la révocation. Ce fut le signal d'une seconde grève qui, malgré les efforts de la Confédération Générale du Travail, fut rapidement enrayée par les « fournées » de révocations que prononça le Gouvernement et par le service postal provisoire que surent organiser, de concert avec les pouvoirs publics, les particuliers et les Chambres de commerce.

Au cours des événements que nous venons de rappeler, toute une campagne de meetings fut menée

à Paris et en province. Dans certaines de ces réunions on entendit des déclarations de principes d'une extrême gravité. C'est ainsi que, le 3 avril, dans la réunion tenue sur l'initiative du comité d'étude des associations professionnelles de fonctionnaires, l'assemblée vota un ordre du jour revendiquant, pour les salariés de l'État, le régime du droit commun (1). Le 11 avril, dans un important meeting organisé à l'Hippodrome, on affirma en des discours ardents la solidarité du prolétariat industriel et des travailleurs de l'État (2).

L'état de choses que nous venons de décrire rapidement révèle l'existence, au sein de notre fonctionnarisme, d'une maladie très réelle et très grave. Cherchons à discerner les causes de ce profond malaise.

II

De quoi se plaignent les fonctionnaires ? Quels mobiles, quelles raisons inspirent leurs revendications, cimentent leurs groupements ? En d'autres termes, quelles sont les causes de la crise du fonctionnarisme !

1. Cf. *Journal des Débats*, numéros des 4 et 5 avril 1909.

2. Des débats se produisirent à la Chambre à cette occasion les 11 et 13 mai (*J. off.*, 12 et 14 mai 1909, *Déb. parlam. Chambre*, p. 1 1020).

Ces causes peuvent, à notre avis, se grouper sous trois chefs principaux :

1° La pléthore des fonctionnaires et l'insuffisance de leurs traitements, conséquences de la centralisation excessive.

2° Le favoritisme politique.

3° La pénétration des mœurs démocratiques dans le monde administratif.

Ces trois choses touchent à la constitution même de l'État moderne.

La critique de notre centralisation outrancière est devenue un lieu commun. Commencée par la monarchie absolue, développée par la Révolution, cette centralisation n'a cessé de s'accroître et d'exiger, comme nécessaire conséquence, une armée toujours grossie de fonctionnaires fortement hiérarchisés. La tendance constante de l'État à augmenter ses attributions permet d'affirmer que nous ne sommes pas à la veille d'une réduction de ces formidables effectifs administratifs. La centralisation étatiste comporte de sérieux inconvénients au point de vue des intérêts généraux de la nation ; nous n'avons pas ici à les envisager. Mais, n'étudiant le phénomène que dans sa relation avec l'état des fonctionnaires, il nous est facile de constater que les ressources budgétaires de l'État sont insuffisantes pour rétribuer convenablement les innombrables agents qui collaborent à l'exécution des services publics. Dès lors

il n'y a pas lieu d'être surpris si le défaut de bien-être pousse tous ces travailleurs à s'unir contre l'Administration comme ils le feraient contre un chef d'industrie.

Mais l'insuffisance de la rémunération n'est pas le seul mal qui éveille les doléances des fonctionnaires.

Le favoritisme et le népotisme, inséparables sans doute de tous les systèmes de gouvernement, deviennent plus sensibles et soulèvent plus de récriminations dans un pays où règnent les institutions et l'esprit démocratiques. C'est contre eux aussi que se dressent les associations de fonctionnaires (1). Le scandale de certaines nominations et de certains avancements révolte la conscience du prolétariat fonctionnaire.

Il est bon d'ajouter que le favoritisme et le népotisme sont intensifiés par l'instabilité de l'État moderne.

« Tous les pouvoirs sortant d'élections qui se déjugent souvent, dit M. Paul Leroy-Baulieu (2), le personnel qui représente l'État est très variable. Au-

1. Lire à cet égard le discours de M. Steeg à la Chambre des députés le 8 mai 1907 (*J. off.*, 9 mai 1907, Déb. parl. Chambre, p. 928). Lire aussi la plaidoirie de M. Raynal devant le Conseil d'État reproduite par les *Pages libres* du 30 juin 1906. Cf. *Revue du droit public et de la science politique*, les numéros de 1907.

2. Paul Leroy-Beaulieu *L'État moderne et ses fonctions*, pages 65 et suiv.

trefois l'instabilité n'atteignait que les ministres et certaines hautes fonctions bien rémunérées; elle tend maintenant à pénétrer le corps administratif tout entier. La lutte politique, dans la plupart des pays, se livrant entre deux corps de doctrines, sans doute, mais surtout entre les deux armées de politiciens avides, la plupart sans ressources et affamés, il en résulte que le triomphe de chaque camp doit amener une épuration générale. »

« Les États modernes, ajoute le même auteur (1), ont, comme certaines monarchies de l'Orient, un personnel variable et qui tend chaque jour à le devenir davantage : il en dérive les mêmes effets : la dissolution administrative et le pillage des ressources publiques... On s'approprie le bien de la communauté par des créations de places superflues, par la mise à la retraite prématurée de fonctionnaires parfaitement valides et capables. De là, en France, les 100 millions d'augmentation de chiffre annuel des pensions depuis quinze ans ; de là encore, l'institution des 200.000 fonctionnaires nouveaux, au moins, dans la même période (2). »

Ces observations de M. Paul Leroy-Beaulieu sont justes. L'instabilité des personnels dirigeants, politiques et administratifs, l'ingérence politique illimitée,

1. *Op. cit.*, p. 69 et suiv.

2. L'auteur fait allusion à la période 1885-1900.

la création de places inutiles, le favoritisme sous toutes ses formes sont des causes puissantes du mécontentement des fonctionnaires.

Enfin nous avons signalé, à l'origine de la crise du fonctionnarisme, la pénétration des idées et des mœurs démocratiques dans les milieux administratifs. Plus lentement, mais réellement, la poussée démocratique qui s'est opérée dans le domaine politique s'est aussi manifestée dans la sphère administrative (1). Les administrés ont conquis les libertés publiques, ont été admis à participer à la gestion des affaires locales; ils ont pu, grâce à la jurisprudence équitable et progressiste du Conseil d'État, obtenir l'annulation d'actes administratifs irréguliers et mettre en mouvement la responsabilité de l'État. Ce fut justice. Le citoyen ne doit pas demeurer un administré passif; la conception démocratique exige qu'il puisse raisonner son obéissance, exercer un contrôle sur l'administration et même collaborer avec ceux qui gèrent les affaires publiques. « Or, dit M. Louis Rolland (2), ce qui s'est ainsi produit pour

1. Berthod. Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie: *Revue politique et parlementaire*, 1906, pages 413 et suivantes.

Rolland. Les deux grèves des postes et le droit public : *Revue de droit public et de science politique*, avril-mai-juin 1909, page 292.

2. L. Rolland. Les deux grèves des postes et le droit public, dans *Revue de droit public et de science politique*, numéros d'avril-mai-juin 1909, p. 292.

les administrés devait nécessairement se produire pour les fonctionnaires. Eux aussi, après tout, sont des citoyens, et qui dit citoyen dit un homme qui sait ce que sont et son rôle et sa responsabilité civiques, qui entend amplifier le premier et par suite la seconde. Eux aussi demandent des garanties. Eux aussi demandent à collaborer, à être sinon les dirigeants des services, du moins des auxiliaires consultés et écoutés des dirigeants. Cela transforme l'administration, cela transforme l'État, c'est entendu ; mais cela est dans la logique de l'idée démocratique. »

On ne saurait mieux dire ni plus justement. Cette idée que les fonctionnaires doivent participer à la direction des services a été l'idée maîtresse des récentes grèves des postes. D'ordre moral avant tout, disaient les postiers, nos réclamations se résument ainsi : « Plus de Simyan, rien de son œuvre. » La prétention de collaborer à l'organisation des services a été très clairement formulée dans le *Cahier des revendications des fonctionnaires* cité par le *Journal des Débats* dans son numéro du 10 avril 1902. « Nous voulons démocratiser l'administration organisée sur le mode régalien. » « Nous voulons une constitution administrative comme il y a une constitution politique. » « Un certain nombre de fonctionnaires ne veulent être que les salariés de la nation, nous nous considérons comme ses associés. » Ces formules émanent de M. Demartial, le président du Comité

d'études des associations de fonctionnaires, et qui n'est pourtant pas syndicaliste.

Cette prétention des fonctionnaires de concourir à l'organisation et à la direction des services publics se rattache à la notion même de la fonction publique et à la conception de l'État. Elle constitue la raison profonde de la crise que nous étudions. Certains esprits dépassent encore cette prétention et cherchent à lire plus loin dans l'avenir. Les services publics, aujourd'hui centralisés et hiérarchisés, s'orienteraient vers une organisation corporative dans laquelle chaque service serait remis aux mains d'une corporation qui l'exploiterait en toute indépendance sous l'empire des lois et la simple surveillance du Gouvernement. Le mouvement syndicaliste actuel ne serait qu'un symptôme et qu'un moment de cette évolution.

« Quand, dit M. Paul Boncour, de puissants groupements de fonctionnaires se dresseront en face de l'État, on aura dans l'ordre des faits une première esquisse de ce que seraient en régime socialiste les rapports futurs de la nation et des corporations chargées d'assurer les services publics (1). »

Le syndicalisme administratif ne serait lui-même qu'un aspect du phénomène général de syndicalisme

1. Paul Boncour. Les syndicats de fonctionnaires, dans *Revue socialiste*, janvier 1906. Cf. Berthod, Les syndicats de fonctionnaires et l'organisation de la démocratie, dans *Revue politique et parlementaire*, mars 1906.

en vertu duquel tous les métiers, toutes les fonctions sociales, tendraient à constituer des organes spécialisés sous la forme de corporations autonomes.

Ainsi le syndicalisme des fonctionnaires et le syndicalisme du prolétariat industriel seraient les deux faces d'une même évolution générale (1).

Si ces vues étaient justes, il serait puéril de chercher des remèdes à la crise actuelle. On pourrait peut-être trouver des palliatifs momentanés. Mais aucune mesure ne saurait arrêter l'évolution dont le présent malaise est une phase nécessaire. Quoi qu'il en soit, nul ne contestera l'urgence de la détermination légale du statut des fonctionnaires.

III

Un statut légal des fonctionnaires, apportant une fixation exacte de leurs droits, de leur responsabilité, des règles de leur nomination, de leur avancement, de leur déplacement, de leur mise en dispo-

1. Lire sur cette conception Paul Boncour, *Le fédéralisme économique*, étude sur le syndicat obligatoire, avec préface de Waldeck-Rousseau, 1901 ; Paul Boncour et Charles Maurras, *Un nouveau débat sur la République et la décentralisation*, 1904 ; Maxime Leroy, *Les transformations de la puissance publique. Les syndicats de fonctionnaires*, 1907 ; Bouglé, *Les syndicats de fonctionnaires et les transformations de la puissance publique*, dans *Revue de métaphysique et de morale*, septembre 1907.

bilité, de leur licenciement et de leur démission, aurait certainement pour résultat de faire disparaître dans une large mesure l'arbitraire et le favoritisme. La direction des services publics serait ainsi dominée, en dehors de toute influence politique ou autre, par des considérations exclusivement professionnelles(1).

Jusqu'à présent, la condition juridique des fonctionnaires n'avait été, en général, réglée que par des décrets et même par de simples arrêtés ministériels. Les fonctionnaires avaient sans doute un droit absolu au bénéfice des dispositions fixant leur état. Toute violation de ces dispositions leur ouvrait un recours contentieux devant la juridiction administrative (2).

1. Demartial. De l'opportunité d'une loi sur l'état des fonctionnaires, dans *Revue du droit public et de la science politique*, 1907, p. 5; Demartial. La condition juridique du fonctionnaire, dans *Revue générale d'administration*, février 1907; Fernand Faure. Les syndicats de fonctionnaires et le projet du gouvernement, dans *Revue politique et parlementaire*, mai 1907. Voir aussi : *Revue de droit public et de science politique*, 1909, numéros avril-mai-juin, p. 302 et s., 343, et numéros juillet-août-septembre, p. 474 et suiv., p. 595 et suiv. Sur la question de savoir si le statut des fonctionnaires doit être réglé par une loi ou par un décret, voir la chronique de M. Bonnard, dans *Revue de droit public et de science politique*, 1907. p. 490.

2. De simples arrêtés ministériels réglaient par exemple les conditions d'avancement des sous-ingénieurs des ponts et chaussées (arrêtés du 20 mars 1890 et du 19 mars 1900). La situation des fonctionnaires des administrations centrales, dans les divers ministères, était réglée par des décrets rendus en exécution des lois du 29 décembre 1882 et du 13 avril 1900. Le décret du 12 mars 1906 réglait le statut

La jurisprudence du Conseil d'État s'était d'ailleurs attachée à déterminer d'une manière précise la situation juridique des fonctionnaires que les textes laissaient mal définie sur un certain nombre de points (1).

Mais la nécessité d'un statut plus certain, plus fixe, à l'abri des vicissitudes ministérielles et des changements de jurisprudence, plus complet aussi, d'un statut empruntant à l'autorité de la loi des caractères de généralité et de stabilité, apparut à tous les yeux. Les fonctionnaires réclamaient une charte. L'opinion publique était avec eux. Le Gouvernement et les Chambres les comprenaient.

Un premier projet fut déposé sur le bureau de la Chambre des députés par le Gouvernement à la date du 11 mars 1907 relativement aux associations de fonctionnaires. Ce projet, modifié dans sa rédaction les 25 mai et 10 juin suivants, a été renvoyé à la commission d'administration générale et de décentralisa-

des commissaires de police. Le statut des officiers est établi par la loi du 19 mai 1834, celui des professeurs de l'enseignement supérieur par plusieurs lois dont la dernière est du 28 décembre 1885, celui des magistrats par les lois du 20 avril 1810 et du 7 avril 1905 (art. 38), ainsi que par des décrets.

1 Cf. Teissier. *Responsabilité de la puissance publique*, notamment pages 245 et 254. Cf. *Revue de droit public et de science politique*, 1906, p. 60 et s., 1908, p. 254 et s., 1909, p. 55 et s., 1909, p. 262 et suiv. sur l'inscription au tableau d'avancement, les conditions d'aptitude pour la nomination aux fonctions, la nullité des nominations rétroactives ou anticipées, la responsabilité des fonctionnaires.

tion. Il y a été remanié et a fait l'objet d'un rapport déposé en février 1908 par M. Jeanneney (1).

Sur le désir de cette commission, un second projet relatif au statut des fonctionnaires a été déposé par le Gouvernement le 2 décembre 1907. Le texte, élaboré par la commission, en a été arrêté le 20 novembre 1908 (2). Ce texte fut communiqué au Gouvernement qui prit l'avis des divers départements ministériels. Mais cet avis ne se hâta pas de venir. Le 11 avril 1909 une note communiquée aux journaux annonça l'intention du Gouvernement de compléter son projet de 1907 dans le but d'assurer aux fonctionnaires le maximum des garanties compatibles avec les droits du ministre, responsable devant le pays de la gestion des services. Les dispositions du nouveau projet du Gouvernement, qui n'était pas du reste encore définitif, furent reproduites par les journaux à la fin d'avril 1909 (3).

Cette procédure menaçait de s'éterniser. Les grèves des postiers stimulèrent l'activité du Gouvernement et des Chambres. Le 25 mai 1909 le ministère Clemenceau déposait sur le bureau de la Chambre des députés un projet presque complet sur le statut

1. Chambre des députés, annexe, n° 1.213.

2. Voir ce texte dans *Revue de droit public et de science politique*, 1908, pages 709 et suiv.

3. Voir notamment *Le Journal* du 23 avril 1909.

des fonctionnaires et qui traitait à la fois du statut et du droit d'association des fonctionnaires (1).

Les fonctionnaires semblent avoir plutôt mal accueilli ces projets qu'ils ont considérés comme ne leur donnant qu'une satisfaction insuffisante (2). Nous ne voulons pas étudier dans tous ses détails le problème de la détermination légale du statut des fonctionnaires. Les questions soulevées par le droit d'association et les prétendus droits de syndicat et de grève des fonctionnaires nous fournissent, à elles seules, une tâche assez large et ardue.

IV

Les questions du droit de syndicat et du droit de grève sont, en effet, la partie capitale, la plus intéressante, la plus brûlante du problème du statut.

Convient-il, à cet égard, de soumettre les fonctionnaires au droit commun des salariés ou de les placer dans une situation différente ?

Pour refuser aux fonctionnaires le syndicat et la

1. Voir le texte intégral de ce projet, avec l'exposé des motifs, notamment dans *Revue de droit public et de science politique*, juillet-août-septembre 1909, pages 595 et suiv. Cf. même revue (1907), p. 251 et suiv., p. 481 et s., 1908, p. 319 et suiv., p. 709 et suiv., 1909, p. 302 et s., sur l'historique des divers projets antérieurement soumis au Parlement.

2. Cf. *Revue de droit public et de science politique*, avril-mai-juin 1909, pages 306 et suivantes.

grève, on invoque souvent l'intérêt général qui commande la discipline et la continuité dans la marche des services publics. Sans doute, dit-on, il y a des analogies frappantes entre la situation économique de l'ouvrier ou de l'employé d'une entreprise privée et celle du fonctionnaire. Quelle différence aperçoit-on, par exemple, entre la vie d'un employé de ministère et celle d'un employé de grande banque ? Mais il ne faut pas oublier que le fonctionnaire se distingue de l'ouvrier en ce qu'il est une parcelle d'un corps hiérarchisé et discipliné. Or le syndicat et la grève sont contraires à l'idée même de discipline et de hiérarchie.

On fait ressortir aussi la situation privilégiée des fonctionnaires par rapport à celle des travailleurs des industries privées (1). Dans le service public, dit-on, les conditions du travail ne sont pas influencées par la loi de l'offre et de la demande ; les risques du fonctionnaire sont donc moindres que ceux de l'ouvrier ou de l'employé d'une industrie privée. L'État, patron des fonctionnaires, ne peut pas faire faillite. En outre, des règlements assurent au fonctionnaire des avantages particuliers, notamment des pensions de retraite.

1. Cf. notamment un article de *l'Opinion* du 15 mai 1909 et une conférence faite à l'École des Hautes Études sociales par M. Barthélemy, dans le livre publié par M. Gide sous ce titre : *Le Droit de grève*, page 46.

Ces considérations nous semblent bien vagues et superficielles. N'y a-t-il pas des entreprises privées dans lesquelles règne une discipline sérieuse et nécessaire, où les conditions de nomination et d'avancement du personnel soient soumises à des règles fixes où ce personnel a droit aussi à une retraite? Au surplus est-il absolument exact d'affirmer que la condition des fonctionnaires est tout à fait en dehors de la loi de l'offre et de la demande? Nous ne le croyons pas. « N'est-il pas évident, dit M. Louis Rolland, que si, par aventure, l'État ne trouvait plus de candidats pour certaines fonctions, il augmenterait les avantages attachés à cette fonction? Qu'a donc fait le législateur si ce n'est cela lorsque, dans la loi du 21 mars 1905, il a, pour multiplier le nombre des engagés et des rengagés dans l'armée, augmenté les avantages à eux accordés? Et si les candidats abondent à certaines fonctions, n'est-ce pas précisément parce que l'offre est particulièrement avantageuse, la fonction étant sûre et bien rémunérée? N'est-il pas possible également que le fait pour le Gouvernement de savoir qu'il peut, s'il le veut, remplacer du jour au lendemain des fonctionnaires démissionnaires ne soit pour quelque chose dans le refus qu'il fait de leur donner satisfaction (1) ? »

1. Louis Rolland. *Op. cit.* *Revue de droit public et de science politique*, 1909, p. 297.

En réalité la solution de la question des droits des fonctionnaires au syndicat et à la grève doit être cherchée ailleurs que dans les considérations qui précèdent.

Cette question se pose, juridiquement et rationnellement, de la manière suivante : y a-t-il incompatibilité entre la fonction publique et les droits de syndicat et de grève ?

Nous touchons ainsi à l'analyse même de la notion de la fonction publique et du fonctionnaire et c'est dans cette analyse que nous espérons trouver la solution poursuivie.

Notre étude sera divisée en deux parties :

Dans une première partie, *descriptive*, nous exposerons les faits et les tendances relatifs au mouvement syndicaliste des fonctionnaires, les groupements formés, leur but et leur esprit, l'attitude des pouvoirs publics et des tribunaux à leur égard.

Dans une seconde partie, *théorique*, nous envisagerons le problème au point de vue rationnel et juridique.

PREMIÈRE PARTIE

LES FAITS ET LES TENDANCES

CHAPITRE PREMIER

Les groupements de fonctionnaires. Leur organisation.

SECTION I

Les groupements.

A tout seigneur tout honneur. Puisque les P. T. T. viennent d'être les hommes du jour, c'est par eux que nous commencerons.

Il s'est fondé, en 1900, une association générale des agents des postes et télégraphes (1). Son but était l'amélioration de la situation des adhérents et l'étude des réformes à introduire dans l'organisation du ser-

1. Cf Cahen. *Revue bleue*, juin-août 1905. Les fonctionnaires et leurs groupements corporatifs; et Cahen *Revue bleue*, juin 1906. Syndicats et associations de fonctionnaires.

vice. Cette association comprenait, en 1905, 13.500 membres. Elle refusa son entrée aux fonctionnaires pourvus d'un certain grade, voulant ainsi empêcher les influences hiérarchiques qui auraient pu s'exercer en son sein. Cette mesure provoqua la formation d'un second groupement qui atteignait, en 1904, le chiffre de 12.000 membres. D'autre part les sous-agents des postes et télégraphes, lesquels n'ont pas été incorporés dans les deux associations indiquées, se sont groupés dans une association distincte (33.000 en 1905).

L'organisation des postiers a suscité des grèves en 1899, en 1906 et dans le cours de l'année 1909. Nous avons rappelé, dans notre introduction, les incidents des dernières. Cette agitation a été la manifestation la plus grave du syndicalisme des fonctionnaires. M. Barthou a pu dire que la cessation d'un important service public aggravée d'actes de sabotage comme la rupture des lignes télégraphiques constituait « un véritable péril national » (1). Voilà ce que peut faire une armée d'agents solidarisés dans la même idée et obéissant à ses chefs. Nous avons montré comment le Gouvernement, grâce à des pourparlers autant qu'à d'énergiques répressions, a su mettre un terme assez rapide à cette situation.

Les grèves récentes ont, malgré tout, renforcé le

1. *J. off.*, 20-23-27 mars 1909.

lien syndicaliste qui unissait les P. T. T. Le 6 mai 1909 la Préfecture de la Seine recevait le dépôt des statuts d'un syndicat constitué sous le titre de : Syndicat des agents des postes, télégraphes et téléphones. La dissolution de ce syndicat fut d'ailleurs prononcée le 29 juin 1909 par le tribunal correctionnel de la Seine.

Si les postiers ont été jusqu'ici le plus loin dans la voie de l'agitation syndicaliste, ce n'est pas eux pourtant qui ont donné l'exemple du groupement. Les premières associations de fonctionnaires naquirent dans l'administration des Travaux publics (1). L'union des conducteurs des ponts et chaussées compte actuellement plus de cinquante ans d'existence. D'abord simple société amicale, puis société de secours mutuels, elle a vu sa puissance d'action s'augmenter sans cesse. Les réformes qu'elle réclame sont aujourd'hui prises en considération par l'autorité administrative. L'initiative des conducteurs des ponts et chaussées a été suivie par tous les fonctionnaires se rattachant aux Travaux publics. L'association des personnels des Travaux publics est actuellement divisée en plusieurs groupes comprenant : les commis des ponts et chaussées, les contrôleurs comptables, les commissaires de surveillance administrative des

1. Cahen, *Revue bleue*, juin-août 1905, Les fonctionnaires et leurs groupements corporatifs ; et juin 1906, Syndicats et associations de fonctionnaires.

chemins de fer, les ingénieurs des ponts et chaussées et des mines, les fonctionnaires de l'administration centrale du Ministère. Les cantonniers se sont aussi groupés en associations et en syndicats proprement dits. Une circulaire de M. Combes, alors ministre de l'Intérieur, envoyée aux préfets le 12 janvier 1903, interdit ces derniers groupements. Une circulaire de M. Maruéjols, ministre des Travaux publics, en date du 31 janvier, porte la même interdiction.

L'Administration des finances (1) vit éclore, en 1903, une association d'abord malmenée par l'autorité. En 1905 ce groupement atteignait le chiffre de 8.000 membres (sur 11.000 employés). Les agents des douanes ont leur histoire à part dans ce mouvement. Ils tentèrent une organisation en 1904. Les promoteurs furent dispersés à travers le territoire. Mais la persécution porta ses fruits, puisque les douaniers fondèrent plus tard une union qui tint d'ailleurs un congrès au mois de mars 1909.

Les employés de l'octroi de Paris fondèrent une ligue en 1889. Les petits personnels des Ministères, du Conseil d'État, de la Bibliothèque nationale s'organisèrent en unions. En 1904 fut créée la Fédération des associations professionnelles des Ministères. En 1905 fut fondée l'Association des petits fonctionnaires. Il y a aussi une Fédération nationale républicaine des

1. *Calen. Op. cit.*

fonctionnaires et employés de l'Administration publique, une Fédération des cantonniers et éclusiers de France et d'Algérie qui compte 60.000 agents répartis en associations départementales. On se rappelle les tentatives des syndicats des travailleurs municipaux, des égoutiers de la ville de Paris notamment (1). On n'a pas oublié les syndicats des ouvriers des arsenaux et des ports que les circulaires de MM. les ministres André et Pelletan (mars et octobre 1902) favorisaient en encourageant les relations des autorités administratives avec les représentants de ces groupements. Mentionnons enfin le Comité central pour la défense du droit syndical des salariés de l'État, des départements et des communes. Ce comité adressa, en mars 1907, à M. Clemenceau un mémoire portant revendication de la liberté syndicale. M. le président du Conseil l'accueillit du reste par une réponse formellement négative (2).

Les groupements d'instituteurs fourniraient, à eux seuls, le sujet d'un livre important (3). Leur origine explique qu'ils se sentent particulièrement solidaires des ouvriers. Leur éducation les a portés à l'idée de prendre l'initiative d'un rapprochement du pro-

1. Voir un jugement du tribunal de la Seine du 8 juillet 1903 (*Gazette des Tribunaux* du 9 juillet).

2. Tous les renseignements donnés ici ont été puisés dans les articles de M. Cahen, *loc. cit.*

3. Laurin, *Les instituteurs et le syndicalisme*.

létariat industriel. Leur rôle dans le mouvement du syndicalisme fonctionnarial a été de premier ordre. On peut distinguer deux phases très nettes dans l'agitation des instituteurs : durant une première période les membres de l'enseignement primaire se sont groupés en *amicales*, associations de simple camaraderie se manifestant par des réunions périodiques et par des banquets. La seconde période est caractérisée par une transformation de ces amicales en syndicats. L'amicale des instituteurs du Var se mua en syndicat le 29 mai 1904. Ce fut le syndicat de Toulon. Peu à peu il reçut des adhésions des amicales des régions voisines. Le mouvement se propagea. Une réunion générale tenue à Paris, le 13 août 1905, émit le vœu d'une Fédération nationale des syndicats d'instituteurs et d'institutrices de la France et des colonies. Les statuts en furent déposés le 12 octobre. Mais le préfet de la Seine opposa une résistance absolue qui fut suivie d'une assignation devant le tribunal correctionnel (1). Le Gouvernement manifesta du reste une constante hostilité.

C'est alors que les instituteurs lancèrent un manifeste (décembre 1905) dans lequel, s'appuyant sur ces raisons qu'aucun texte n'autorise ni ne prohibe le syndicat, que les instituteurs ne détiennent aucune

1. En présence d'une proposition d'amnistie de M. Gauthier (de Clagny) le tribunal, conformément aux conclusions du ministère public, renvoya l'affaire *sine die*.

fraction de la puissance publique, « que la forme syndicale de leurs groupements corporatifs est conforme à l'évolution républicaine et à l'organisation démocratique de l'enseignement primaire », ils réclamèrent du Parlement la reconnaissance de la capacité syndicale aux associations d'instituteurs.

Quelque temps après il se produisit un acte encore plus grave. Le Congrès de la Fédération nationale des instituteurs, réuni à Nantes, décida l'affiliation à la C. G. T., « expression vivante et agissante de la solidarité prolétarienne ».

En même temps les instituteurs adressaient à M. Clemenceau un mémoire violent. M. Nègre, qui avait la plus grande part de responsabilité dans l'adhésion à la C. G. T. fut l'objet d'un arrêté de révocation pris par le préfet de la Seine et maintenu par M. Briand. Cette révocation n'empêcha pas les syndicats d'instituteurs de décider leur adhésion à la C. G. T. ; elle retarda seulement leur affiliation effective. Il y eut en 1908 un congrès d'instituteurs qui posa les bases d'un congrès mixte pour 1909 où l'on devait entendre les délégués des Bourses du Travail et des syndicats d'instituteurs (1).

1. Laurin : *Les instituteurs et le syndicalisme*, p. 38 et s.

SECTION II

L'organisation des groupements.

Une solidarité remarquable règne dans les groupements de fonctionnaires. L'esprit de corps est intensifié par la lutte. Un idéal commun, malgré les divisions inévitables, anime et réunit les forces. Cette solidarité groupe d'ailleurs non seulement les agents de telle ou telle administration particulière, mais même les agents dépendant de services distincts. La « Fédération générale des Associations professionnelles des employés civils de l'État », fondée en 1905, a en effet pour but « de développer les sentiments de solidarité qui s'affirment de plus en plus entre tous les travailleurs, de défendre les intérêts moraux et matériels communs aux divers groupements et de sauvegarder la dignité de leurs membres. » Cette Fédération a, suivant l'expression de M. Paul Boncour, fait franchir « l'avant-dernière étape qui les séparait encore du syndicalisme pur » (1).

Une fédération plus importante encore a été récemment établie, c'est la *Fédération nationale des associations de fonctionnaires* (2). C'est un groupement permanent ayant pour objet la défense des

1. Paul Boncour : *Les syndicats de fonctionnaires*, p. 8.

2. Nous puisons les détails que nous donnons ici dans un article du *Journal*, numéro du 27 novembre 1909.

intérêts professionnels de ses adhérents. Il est composé des fonctionnaires les plus actifs dans la voie syndicaliste (1). Voici la liste des associations qu'auraient adhéré à la nouvelle fédération :

Fédération des amicales d'instituteurs, 96.000 ;

Association générale des sous-agents des postes, 30.000 ;

Union générale des agents du service actif des douanes, 15.000 ;

Union générale des contributions indirectes, 9.700 ;

Fédération des employés d'octroi, 6.000 ;

Association générale des services de surveillance de l'administration pénitentiaire, 1.700 ;

Union générale des agents du service sédentaire des douanes, 1.600 ;

Société des commis des ponts et chaussées, 1.468 ;

Fédération du personnel administratif de la marine, 900 ;

1. M. Georges Berry, dans la séance de la Chambre du 30 novembre 1909, a posé au ministre des Finances une question relative à cette Fédération. Le gouvernement la laissera-t-elle se constituer, demande l'honorable député? N'est-elle pas la suite du meeting de l'Hippodrome qui, le 4 avril dernier, a cimenté l'alliance des fonctionnaires et de la Confédération Générale du Travail? Ne voit-on pas qu'elle pourra un jour, par la grève générale, suspendre la vie du pays? Il est bien, ajoute M. Berry, de garantir les fonctionnaires contre le favoritisme; mais il ne faut pas oublier les contribuables qui paient de lourds impôts.

Association des percepteurs anciens surnuméraires, 600 ;

Association du personnel des bureaux des chemins de fer de l'État, 400 ;

· Association de la Caisse des dépôts et consignations, 350 ;

Association des géomètres du cadastre, 40 ;

Association des fonctionnaires de la Monnaie, 35 ;

Fédération des répétiteurs, 900 ;

Association des chefs de travaux et préparateurs des facultés des sciences ;

Association des dessinateurs du service géographique de l'armée.

Soit 164.243 fonctionnaires associés sur un total de 216.918 fonctionnaires.

Il faut remarquer que cette gigantesque fédération est contraire au projet de statut déposé par le Gouvernement en mai 1909, lequel, dans son article 30, dispose que les associations de fonctionnaires ne peuvent s'unir entre elles que si leurs membres appartiennent au même personnel d'un service public ou occupent dans les administrations des emplois semblables (1).

Après ces premières constatations, si l'on entre dans le détail, on voit que l'organisation des grou-

1. Voir, en appendice, la déclaration et les statuts de cette fédération.

pements de fonctionnaires se réalise selon deux principes sensiblement différents : le mode fédéraliste et le mode centraliste (1).

Dans l'organisation fédéraliste chaque association conserve son autonomie, mais doit respecter les décisions de l'assemblée fédérale ; souveraine quant à sa propre administration, elle est soumise aux décrets que la fédération prend dans l'intérêt général. Les sociétés locales délèguent certains de leurs membres au siège de la fédération ; ceux-ci élisent un bureau. Bureau et délégués doivent être périodiquement renouvelés. Au régime fédératif obéissent les associations d'instituteurs, d'employés d'octroi, de cantonniers.

Dans le régime centraliste, au contraire, les groupements locaux n'ont pas d'autonomie. Tout le pouvoir de direction est concentré entre les mains d'un conseil résidant à Paris. Les comités locaux ont une compétence soigneusement délimitée et qui se borne à l'instruction des affaires de la région. Telle est l'organisation, par exemple, des fonctionnaires des ponts et chaussées, des contributions indirectes et des postiers.

1. Cahen. *Revue bleue*, juin-août 1905.

CHAPITRE II

L'esprit des groupements

A quoi tend le mouvement syndicaliste que nous venons de constater ? Quel est son but social ? Quel esprit, en d'autres termes, anime les groupements de fonctionnaires ?

Sans doute ces groupements cherchent à faire disparaître ou à atténuer les vices de l'administration ; ils poursuivent un relèvement des traitements ; ils font la guerre au favoritisme ; ils réagissent contre les malveillances et les jalousies qui peuvent nuire aux fonctionnaires et ils réclament à cet égard la publication des tableaux d'avancement ; ils demandent que l'impartialité des décisions disciplinaires soit assurée par la présence, à côté de l'élément supérieur, des pairs du fonctionnaire accusé, dans les conseils de discipline. Ils appellent l'attention des autorités administratives sur certaines questions d'ordre matériel ou moral, telles que l'assainissement des locaux, la meilleure répartition des agents, l'heure des repas, la réunion du mari et de la femme dans le même bureau, etc.

Il y a lieu de noter que les fonctionnaires ont sur certains points obtenu satisfaction. La loi du 22 avril 1905, en son article 65, accorda aux fonctionnaires de tout ordre une garantie importante et depuis longtemps sollicitée. Ce texte décide que « tous les fonctionnaires civils et militaires, tous les employés et ouvriers de toutes administrations publiques ont droit à la communication personnelle et confidentielle de toutes les notes, feuilles signalétiques et tous autres documents composant leur dossier, soit avant d'être l'objet d'une mesure disciplinaire ou d'un déplacement d'office, soit avant d'être retardés dans leur avancement à l'ancienneté (1). »

Signalons aussi les réformes apportées à la composition de la juridiction disciplinaire des fonctionnaires. Les personnels d'un certain nombre d'administrations élisent des représentants qui viennent siéger au conseil de discipline. Ils donnent un avis facultatif sur l'application des peines les plus fortes (2).

Mais les revendications examinées jusqu'ici et les résultats obtenus ne dépassent pas la sphère admi-

1. Le Conseil d'État a d'ailleurs éclairci et complété par un certain nombre d'arrêts la rédaction défectueuse de ce texte (Cf. *Revue de droit public et de science politique*, 1905, p. 362, 1908, p. 501 et suiv., 1909, p. 47 et suiv.).

2. Voir l'analyse des décrets relatifs à cette composition des conseils de discipline dans *Revue de droit public et de science politique*, juillet-août-septembre 1907.

nistrative. Ils n'ont pour objet que l'atténuation de certains défauts de la machine administrative et ils tendent à une amélioration, matérielle et morale, de la condition du fonctionnaire. Le but visé ne diffère donc pas, essentiellement, de celui que poursuivent les associations ouvrières. Ce but n'a d'ailleurs en soi rien d'incompatible avec le fonctionnement traditionnel des services publics.

Mais il faut aller au fond des choses et reconnaître que le mouvement syndicaliste des fonctionnaires tend en réalité à une fin plus haute, plus lointaine, et qui peut sérieusement inquiéter les esprits contemporains. Il ne s'agit en effet de rien moins que d'une transformation intégrale de l'ordre politique, administratif et économique où nous vivons actuellement. Il s'agit, en un mot, du « Syndicalisme intégral » dont nous avons déjà parlé dans notre introduction.

Les théoriciens du syndicalisme (1) posent d'abord en fait une contradiction entre nos institutions politiques et administratives. La constitution politique est démocratique; l'administration est monarchique. La France est gouvernée par un personnel désigné par l'élection et contrôlé par l'opinion; ce personnel politique tend évidemment à satisfaire les électeurs.

1. Cf. les auteurs cités dans l'Introduction, notamment Paul Boncour; Berthod Maxime Leroy. *Les transformations de la puissance publique.*

Au contraire le personnel administratif, fortement hiérarchisé, n'a pour but que l'observation par les administrés des ordres de l'autorité. D'où le conflit suivant : le personnel élu et souverain exerce une pression sur le personnel administratif en faveur des administrés. La fonction parlementaire devient alors singulièrement envahissante.

M. Paul Boncour note en ces termes le résultat du « paradoxe d'une bureaucratie impériale coexistant avec une constitution républicaine ». C'est, dit-il, « la précarité de la situation générale des petits fonctionnaires, l'instabilité de leur situation personnelle, et la dépendance parfois atroce et toujours humiliante où les tiennent ces potentats de sous-préfecture, dont il n'est guère de département qui n'offre un exemple plus ou moins célèbre. Il est modéré, opportuniste, radical, il sera demain socialiste, suivant la couleur des bulletins qui font la majorité dans son pays.... Ses opinions se sont modifiées, mais ses rapports avec ses électeurs sont restés les mêmes : à la fois esclave et souverain, domestique et despote, il fait leurs commissions et les fait trembler. Comme il a servi tous les ministères, ceux-ci l'ont servi ; comme il n'était pas sûr, ils l'ont bien servi pour le mieux garder ; et les services rendus lui ont fait une situation solide. Pas un cantonnier qui ne soit placé sans lui ; pas un facteur qui ne soit à ses ordres ; pas un instituteur qu'il n'ait menacé du déplacement d'of-

fice ; pas un détour des ministères qui ne lui soit connu ; il est familier avec les huissiers, hautain avec les chefs de bureau, les ministres l'exècrent, mais lui donnent raison, car il a le bulletin capricieux, et la sollicitation tenace ! Cet homme, c'est le produit de la centralisation. Il est puissant comme elle, et cette puissance ne cessera qu'avec elle (1). »

Telle est la conséquence de l'antinomie qui règne entre nos institutions administratives et politiques.

Le remède réside dans la démocratisation de nos institutions administratives. Et c'est le but même, la mission des syndicats de fonctionnaires.

L'entente libre doit être substituée à l'autorité. Le service aujourd'hui centralisé sera assuré par l'association. Chaque service sera géré par un syndicat. L'ensemble des syndicats formera la république fédéraliste. On verra alors la réalisation complète, l'épanouissement de la démocratie.

Le syndicalisme fonctionnarial qui s'esquisse aujourd'hui est un moment de l'évolution qui nous mène à une transformation de l'État, radicale et conforme aux conceptions socialistes.

Ces conceptions des théoriciens du syndicalisme intégral ont-elles pénétré les associations existantes de fonctionnaires ? Nous le croyons. Les groupements en sont imbus à un degré quelconque et d'une ma-

1. Paul Boncour, *Les syndicats de fonctionnaires*, 1906, p. 62.

nière plus ou moins consciente. Certains d'entre eux ont même formulé ces idées très clairement.

Qu'on lise à cet égard le Manifeste des Instituteurs lancé en 1905. Voici ce qu'il contient :

« Notre enseignement n'est pas un enseignement d'autorité. Ce n'est pas au nom du Gouvernement, même républicain, ni au nom de l'État, ni même au nom du peuple français que l'instituteur confère son enseignement : c'est au nom de la vérité. Il découle de ces principes que le corps des instituteurs a besoin de toute son autonomie, et les instituteurs eux-mêmes de la plus large indépendance. Or, cette autonomie du corps enseignant primaire et cette indépendance de ses membres ne peuvent être réalisées que par la constitution en syndicats des associations professionnelles d'instituteurs.

« Les instituteurs syndicalistes croient, d'autre part, être dans le sens de l'évolution républicaine en réclamant pour leurs groupements corporatifs la forme syndicale, comme étant la seule qui convienne à l'organisation démocratique de l'enseignement primaire qu'ils sont résolus à poursuivre (1). »

Le but des instituteurs est donc de conquérir l'au-

1. Laurin, *Les instituteurs et le syndicalisme*. Voir aussi un article de Rodriguez dans la *Revue socialiste* d'octobre 1905 : « Le socialisme, dit cet auteur, qui veut, selon les expressions classiques, la mine au mineur, la terre au paysan, ne peut moins faire que de vouloir aussi université aux universitaires » (p. 499)

tonomie professionnelle qui comporterait la fixation des programmes, des méthodes d'enseignement, de toutes les questions relatives à la réglementation des écoles (1).

Les autres services, aujourd'hui assurés par le système de la hiérarchie et de la centralisation, seront de même, dans l'État futur, assurés par de grands corps professionnels. Le fédéralisme administratif remplacera l'unité de l'Etat. Chaque corps professionnel élira un Parlement qui préparera les lois. Ces lois seront ensuite soumises à un Parlement analogue à celui que nous connaissons actuellement et dont le rôle sera de conserver un principe d'unité dans l'organisme fédératif. Il est manifeste que cet État futur porterait une atteinte profonde au principe de la souveraineté nationale. Mais ce principe est déclaré suranné par les syndicalistes; le pouvoir souverain qui appartenait naguère au roi a passé à la nation, mais il est toujours l'absolutisme en contradiction avec la démocratie et il faut lui substituer le fédéralisme intégral, sur le terrain politique et économique (2).

Telle est, nous le répétons, la tendance plus ou moins réfléchie qui, sous l'effort des théoriciens, nous semble s'introduire peu à peu dans l'esprit des groupements de fonctionnaires.

1. Cf. dans un sens voisin, *Revue de l'enseignement primaire*, numéro du 29 novembre 1904, un article de M. Glay.

2. Boncour, *loc. cit.*, p. 54, 59; Berthod, *loc. cit.*; Leroy, *loc. cit.*

CHAPITRE III

Attitude du Gouvernement et du Parlement à l'égard des groupements de fonctionnaires.

Le mouvement syndicaliste des fonctionnaires tend, nous l'avons vu, à provoquer des réformes dans l'administration ; il tend aussi, d'une façon plus ou moins consciente sans doute à une transformation radicale de notre système administratif. Nous ne disons pas que ce dernier objectif sera atteint, mais nous pensons que les théoriciens du syndicalisme feront tout leur possible pour diriger vers lui les forces syndicales.

Il faut maintenant nous demander quelle a été l'attitude du Gouvernement et du Parlement vis-à-vis des groupements de fonctionnaires.

On comprend que les administrations veuillent des fonctionnaires disciplinés, ne discutant pas les ordres, n'arrêtant pas la marche des services. Aussi se sont-elles méfiées de ces groupements, surtout de ceux constitués dans la forme des syndicats régis par la loi de 1884 et dans lesquels on voyait des organisateurs de grèves. L'Administration, d'abord absolu-

ment hostile aux syndicats de fonctionnaires, fut enfin obligée de fléchir devant la marche des faits.

Elle essaya de distinguer entre les ouvriers et employés des exploitations industrielles de l'État, des départements et des communes, auxquels serait accordé le droit de syndicat et les autres fonctionnaires auxquels ce droit serait refusé.

Cette distinction est à peu près celle qui fut adoptée par M. Barthou dans le rapport qu'il déposa à la Chambre le 28 décembre 1903 (1). M. Barthou voulait en effet concéder le droit syndical « aux ouvriers et employés de l'État, des départements, des communes et des établissements publics qui ne détiennent aucune portion de la puissance publique ». Cette expression faisait allusion à la théorie bien connue qui divise les fonctionnaires en deux catégories bien tranchées : celle des fonctionnaires d'autorité, dépositaires de la puissance publique, celle des fonctionnaires de gestion.

1. *J. off.*, 28 février 1904, p. 66. Chambre, annexe 1418.

La Chambre était alors saisie de quatre propositions : celle de M. Millerand tendant à élargir la capacité des syndicats ; celle de M. Lemire tendant à compléter la loi de 1884 ; celle de MM. Dejeante, Allard, Bouveri ainsi conçue : « La loi sur les syndicats professionnels est applicable à tous les salariés, sans exception » ; celle de M. Vaillant ayant pour objet d'accorder la liberté syndicale à tous les individus résidant en France, « quelle que soit leur fonction publique ou privée et notamment à tous les salariés de l'État, des départements et des communes ».

Le Parlement ne se prononça pas sur cette proposition.

Quelques jours après ce rapport, une circulaire de M. Combes, alors ministre de l'Intérieur, en date du 12 janvier 1904, et une circulaire de M. Maruéjols, ministre des Travaux publics, en date du 31 janvier, prohibèrent les syndicats de cantonniers qui s'étaient formés.

Les cantonniers appartiennent pourtant bien aux catégories qui, d'après le projet de M. Barthou, devaient bénéficier de la liberté syndicale.

En 1906, M. Barthou, devenu ministre des Travaux publics, prononce des révocations de postiers grévistes. Mais le ministère auquel il appartenait mit à l'étude, sur la demande de la Commission du travail de la Chambre des députés, les modifications qu'il conviendrait d'apporter à la loi de 1884 sur les syndicats. M. Sarrien adressa même, à la date du 21 mai 1906, un rapport au président de la République sur ce sujet (1).

« Les droits spéciaux que la loi de 1884 confère aux syndicats professionnels, dit ce rapport, ne sont consacrés par elle qu'en raison de son caractère limitatif qui a expressément restreint le but des syndicats à l'étude et à la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles. Il suit de

1. *J. off.*, 22 mai 1906.

là que les personnes dont les intérêts professionnels ne sont pas exclusivement économiques, industriels, commerciaux et agricoles — et notamment les agents de l'État — ne peuvent invoquer les dispositions de la loi de 1884. Mais il sera permis de se demander si certaines dispositions des lois de 1884 et de 1901 ne pourraient être conciliées et fondues dans un même texte. La loi nouvelle définirait nettement, pour les fonctionnaires, l'exercice du droit d'association et leur donnerait à ce point de vue l'avantage d'un statut régulier... Il paraît impossible de recourir, pour la défense de leurs intérêts particuliers, à la grève. »

Ce rapport fut suivi d'un décret nommant une commission composée des représentants des divers départements ministériels et chargée d'élaborer un projet de loi « tendant à accorder aux associations formées entre fonctionnaires ou agents de l'État et des administrations publiques certains des droits conférés par la loi du 21 mars 1884 aux syndicats professionnels ».

En somme, le ministère Sarrien prit une attitude de demi-mesure vis-à-vis des fonctionnaires. Sans doute il leur refusait le droit de grève, mais il acceptait les associations qu'il se proposait même de faire bénéficier de la loi de 1884 dans une certaine mesure qui restait à déterminer.

Le cabinet Clemenceau continua l'œuvre entreprise par le ministère Sarrien. La déclaration minis-

tielle lue à la Chambre le 5 novembre 1906 par le président du Conseil contenait ce passage: « Le Gouvernement vous soumettra, pour régler le statut des fonctionnaires, un projet de loi qui, en assurant la liberté de l'association professionnelle et en la garantissant contre l'arbitraire, les maintiendra dans l'accomplissement de leur devoir envers l'Etat, responsable des services publics (1). »

Le Gouvernement déposa, le 11 mars 1907, un projet sur les associations de fonctionnaires (2). L'exposé des motifs indique une tentative de conciliation des droits des fonctionnaires avec le fonctionnement régulier des services publics. Les fonctionnaires civils attachés à un même service ministériel ou à une même régie financière, peuvent, aux termes de ce projet, s'associer en vue de l'étude et de la sauvegarde de leurs intérêts professionnels. Ils doivent alors se soumettre à la déclaration prévue par la loi du 1^{er} juillet 1901. Ces associations possèdent la personnalité civile: elles ont le droit d'ester en justice, de poursuivre l'annulation des actes contraires aux lois et aux règlements, et de présenter des vœux aux chefs de leurs services et au ministre, après avis de leurs directeurs. Elles peuvent acqué-

1. *J. off.*, 6 novembre 1906, Chambre, p. 2387.

2. *Revue du droit public*, 1907, p. 251 et s., p. 481 et s.; Clunet, *Les Associations au point de vue historique et juridique*, p. 260 et s., 276, 282 et s.

rir à titre onéreux, posséder et administrer les cotisations de leurs membres et le local destiné à l'administration. Elles peuvent aussi, en se conformant à l'article 910 du Code civil, recevoir des dons et des legs qui devront être nécessairement affectés à des œuvres d'assistance mutuelle. Elles ont le droit de s'affilier entre elles, suivant la loi de 1884.

L'article 6 frappe les fonctionnaires qui refuseraient de coopérer aux services dont ils font partie ou qui pousseraient à des refus d'obéissance leurs collègues ou leurs subordonnés. Les peines portées contre les auteurs de tels faits sont la révocation et des pénalités correctionnelles. Enfin le projet prohibe l'affiliation à des groupements extérieurs, ce qui implique l'interdiction des Bourses du travail et de la Confédération Générale du Travail.

On sait que le projet que nous venons d'analyser, modifié dans sa rédaction les 23 mai et 10 juin 1907, a été renvoyé à la Commission d'administration générale et de décentralisation. Le texte a été remanié par cette commission et a fait l'objet d'un rapport déposé par M. Jeanneney en février 1908 (1).

Un second projet du Gouvernement fut déposé le 2 décembre 1907. Son texte fut élaboré par la Commission et définitivement arrêté le 20 novembre 1908 (2).

1. Chambre des députés, annexe n° 1213.

2. *Revue de droit public*, 1908, p. 709 et suiv.

Enfin, à la date du 25 mai 1909, le ministère Clemenceau déposait un nouveau projet traitant à la fois du statut et de l'association des fonctionnaires. La Commission de la Chambre l'a fusionné avec le texte qu'elle avait présenté le 20 novembre 1908.

Le texte de la Commission de la Chambre va plus loin que le projet du Gouvernement. Il s'attache d'abord à une notion plus extensive des fonctionnaires appelés au bénéfice du statut. Puis il s'efforce de faire disparaître le plus possible l'arbitraire gouvernemental. L'obligation du stage probatoire, le refus de s'en remettre à des règlements pour déterminer les titres nécessaires à l'entrée dans un service, en sont des preuves non moins que la détermination des formes d'instruction devant les conseils de discipline et l'élection des membres du Conseil supérieur de discipline par leurs corps respectifs au lieu de leur désignation par le Gouvernement.

En ce qui concerne les associations de fonctionnaires, le rapport fait au nom de la Commission d'administration de la Chambre des députés par M. Chaigne adopte les propositions du Gouvernement (1).

L'exposé des motifs du texte proposé par la Commission à la Chambre des députés est, relativement aux associations, ainsi conçu (2) :

1. Chambre, annexe n° 2572, séance 18 juin 1909.

2. *Ibidem*

« Nous avons adopté, sous ce titre (Association), les propositions du Gouvernement.

« Elles s'efforcent de mettre fin à la querelle qui s'est élevée entre les partisans des syndicats et les partisans des associations, entre ceux qui veulent placer les fonctionnaires dans les cadres de la loi du 21 mars 1884 et ceux qui ne leur permettent de s'autoriser que de la loi du 1^{er} juillet 1901.

« M. Jeanneney s'est expliqué très complètement dans son remarquable rapport, sur le peu d'intérêt pratique présenté par cette distinction. Il faut, en effet, chercher, dans l'usage que l'on a fait des mots, un sens différent de celui que la loi leur donne, pour voir dans les syndicats autre chose que des associations professionnelles et dans les associations professionnelles autre chose que des syndicats.

« Quoi qu'il en soit, le Gouvernement a cherché à mettre tout le monde d'accord en créant pour les fonctionnaires un droit particulier d'association, à la fois plus étroit et plus large que celui qu'ils trouveraient dans les lois des 21 mars 1884 et 1^{er} juillet 1901. Plus étroit en ce qu'il n'autorise pas, comme l'ont demandé en même temps MM. Ribot et Jaurès, la constitution d'une confédération générale des fonctionnaires français ; plus large en ce qu'il permet aux associations de fonctionnaires de recevoir des dons et legs et en ce qu'il concède aux unions d'associations de fonctionnaires les mêmes droits qu'aux

associations elles-mêmes, ce que l'article 5 de la loi du 21 mars 1884 refuse aux unions de syndicats professionnels.

« Le Gouvernement espère ainsi concilier le principe d'association dont se prévalent les fonctionnaires, d'abord, avec le caractère et les exigences de leurs fonctions et surtout avec le principe d'autorité dont le Gouvernement a le dépôt et qu'il ne peut laisser périliter entre ses mains sans mettre en péril l'existence même de la nation. »

En conséquence le texte proposé par la Commission, d'accord avec le Gouvernement, quant aux associations, est rédigé en ces termes :

TITRE II

ASSOCIATIONS

Article 41. — Les fonctionnaires ne peuvent s'associer librement entre eux qu'en vue de l'étude et de la sauvegarde de leurs intérêts personnels, et seulement s'ils font partie du même personnel d'un service public.

Peuvent également s'associer entre eux les fonctionnaires appartenant aux administrations centrales des ministères, aux administrations départementales et communales, y occupant un emploi semblable.

Les associations de fonctionnaires régulièrement

constituées ne peuvent s'unir entre elles que si leurs membres appartiennent au même personnel d'un service public ou occupent dans les administrations nationales des emplois semblables.

La même faculté est ouverte aux fonctionnaires des administrations départementales ou communales.

Toute autre union de ces associations et de ces unions d'associations soit entre elles, soit avec d'autres groupements, est interdite.

Article 42. — Les fondateurs de toute association devront déposer les statuts et la liste nominative de ceux qui, à un titre quelconque, seront chargés de l'administration et de la direction.

Ce dépôt aura lieu à la préfecture du département ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où l'association a son siège et, pour le département de la Seine, à la préfecture de ce département.

Ce dépôt sera renouvelé à chaque changement de la direction ou des statuts. Communication des statuts devra être donnée par le préfet ou le sous-préfet au procureur de la République.

La formation des unions d'associations est soumise aux mêmes formalités. Le dépôt de leurs statuts sera en outre accompagné de la liste des associations adhérentes. Toute modification dans la composition de l'union fera l'objet d'une nouvelle déclaration.

Article 43. — Les associations et les unions d'associations peuvent présenter directement aux chefs

de leurs services et aux ministres après les avoir soumis à leurs directeurs ou directeurs généraux, les vœux qu'elles croient devoir formuler sur les questions se rattachant à leurs intérêts professionnels.

Elles ont le droit d'ester en justice sans autorisation spéciale. Elles peuvent poursuivre devant la juridiction compétente l'annulation des mesures prises contrairement aux dispositions législatives et réglementaires, sans préjudice des recours individuels formés par les intéressés.

Elles peuvent acquérir à titre onéreux, posséder et administrer :

1° Les cotisations de leurs membres, ou les sommes au moyen desquelles ces cotisations ont été rédimées.

Ces sommes ne pourront être supérieures à 500 francs.

2° Le local destiné à l'administration de l'association ou de l'union et à la réunion de ses membres.

Elles ont capacité pour recevoir, conformément à l'article 910 du Code civil, des dons et legs, dont le montant et les revenus ne peuvent être affectés qu'à la création ou à l'entretien des œuvres d'assistance mutuelle définies par l'article 1^{er}, § 1^{er} de la loi du 1^{er} avril 1898.

Article 44. — Il est interdit aux associations et aux unions de provoquer les fonctionnaires visés par la présente loi à la cessation simultanée de leurs services.

Article 45. — Tout membre d'une association peut s'en retirer en tout temps, nonobstant toute clause contraire, après paiement des cotisations échues et de l'année courante.

Article 46. — Les infractions aux dispositions des articles 41, 42, 43 et 44 de la présente loi sont poursuivies contre les directeurs ou administrateurs des associations ou unions.

Les infractions aux articles 42 et 43 sont punies d'une amende de 16 à 200 francs, et, en cas de récidive, d'une amende double.

Les infractions aux articles 41 et 44 sont punies d'une amende de 100 à 300 francs, et, en cas de récidive, d'une amende double et d'un emprisonnement de six jours à un an.

Les tribunaux peuvent, en outre, prononcer la dissolution de l'association ou de l'union à la requête du ministère public.

Sont punis d'une amende de 16 à 3.000 francs et d'un emprisonnement de six jours à un an les fondateurs, directeurs ou administrateurs de l'association ou de l'union qui se serait maintenue ou reconstituée illégalement après le jugement de dissolution.

Sont punies de la même peine toutes les personnes qui auront favorisé la réunion des membres de l'association ou de l'union dissoute, en consentant l'usage d'un local dont elles disposent.

L'article 463 du Code pénal et la loi du 26 ma

1891 sont applicables dans tous les cas où la présente loi édicte des pénalités.

Article 47. — En cas de dissolution volontaire, statutaire ou prononcée par justice, les biens de l'association ou de l'union seront dévolus conformément aux statuts ou, à défaut de disposition statutaire, suivant les règles déterminées en assemblée générale.

Article 48. — Les associations de fonctionnaires actuellement reconnues d'utilité publique sont admises de plein droit aux avantages et soumises aux sanctions de la présente loi.

Article 49. — Un règlement d'administration publique déterminera les conditions d'application du titre II de la présente loi, notamment la nature et l'étendue des services publics et les catégories d'emplois considérés comme semblables.

Article 50. — Il n'est en rien dérogé aux lois sur la mutualité.

Article 51. — Des règlements d'administration publique détermineront les conditions dans lesquelles la présente loi sera applicable à l'Algérie et aux colonies.

Tel est le texte qui, après avoir été l'objet d'une longue élaboration de la part du Gouvernement et de la Commission, se trouve actuellement soumis à la Chambre (1).

1. Le groupe de l'Union démocratique, réuni le 30 novembre, sous la présidence de M. Joseph Reinach, a estimé qu'étant donné le mou-

Ce projet de loi fournit d'ailleurs une définition assez large des fonctionnaires qui seront admis au bénéfice de la législation nouvelle. « Sont considérés comme fonctionnaires, pour l'application de la présente loi, dit l'article 1^{er}, tous ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service civil régi par l'État. » L'article 2 décide que des lois ou des décrets rendus en forme de règlements d'administration publique organiseront dans le délai d'un an les diverses catégories de fonctionnaires en conformité des règles édictées par la présente loi. L'article 3 dispose que, dans le délai de deux ans, des règlements déterminent dans quelle mesure et suivant quelles modalités les règles de la présente loi pourront être rendues applicables aux fonctionnaires des départements et des communes.

En définitive, le projet de loi récent reconnaît aux fonctionnaires un droit d'association strictement limité à l'étude et à la sauvegarde des intérêts professionnels. Il cherche à conjurer le péril d'une fédération générale de fonctionnaires en décidant d'une part que seuls les fonctionnaires appartenant au même personnel d'un service public pourront s'associer et,

vement fédératif actuel des fonctionnaires, il est nécessaire de faire aboutir au plus tôt ce projet et de le discuter à la Chambre pendant que le Sénat discutera le budget.

d'autre part, que les associations ne peuvent s'unir que si leurs membres appartiennent au même personnel d'un service public ou occupent dans diverses administrations des emplois semblables. Le projet prévient l'introduction de l'élément révolutionnaire dans les associations en interdisant l'union des associations, « avec d'autres groupements ». Cette prohibition vise directement l'affiliation à la Confédération Générale du Travail.

Le projet est, comme tous les projets antérieurs, nettement opposé à la grève. Des pénalités sévères frappent les associations qui provoqueraient « la cessation simultanée » des services.

Les associations de fonctionnaires sont appelées à la vie légale, mais leur puissance et leurs moyens d'action sont prudemment limités par les règles restrictives de leur droit de posséder et d'administrer.

C'est bien un droit particulier d'association qui se trouve ainsi créé pour les fonctionnaires. L'association autorisée et réglementée tient à la fois du syndicat professionnel de la loi de 1884 et de l'association de la loi de 1901. L'exposé des motifs dit que les partisans du syndicat et les partisans de l'association proprement dite sont par là même réconciliés. Rien ne nous semble moins certain. Non seulement le syndicat organisé suivant le type de 1884, mais tout groupement, quel qu'il soit, peut être organisateur de grèves. La grève est une conséquence éventuelle

de l'organisation professionnelle elle-même. Aussi peut-on se demander si la conciliation absolue des tendances des fonctionnaires et de la marche régulière des services publics n'est pas chimérique. Et n'y a-t-il pas des chances pour que nul ne soit satisfait, ni les fonctionnaires considérant comme insuffisantes les concessions légales, ni les administrés craignant un arrêt des services publics ?

En ce qui concerne spécialement le droit de grève, le Gouvernement et le Parlement n'ont jamais varié sur le principe de son incompatibilité avec la fonction publique. Il n'y a eu d'hésitations que sur les sanctions.

Le projet de 1907 frappait la cessation des services de la révocation, de l'interdiction, pendant un an au moins et dix ans au plus, de tout emploi ou fonction publics. De plus la provocation à la grève était punie d'emprisonnement.

Puis le Gouvernement, dont le système fut adopté par la Commission d'administration de la Chambre, décide que tout fonctionnaire qui, sans excuse légitime, simultanément avec d'autres, et après une injonction à lui adressée, aurait refusé sa coopération au service auquel il était attaché serait renvoyé de sa fonction, sans préjudice des peines édictées par les articles 123 et 127 du Code pénal (1).

1. Cf. le rapport de M. Jeanneney en date du 11 juillet 1907 (Chambre, annexe n° 1213), page 108 ; et Chaigne, Chambre, 2 avril 1909, annexe n° 2451.

Le projet de 1909 ne prévoit, en cas de cessation collective ou concertée des services, que des peines disciplinaires. Mais ces peines peuvent être prononcées sans l'intervention des conseils de discipline. En outre les directeurs et les administrateurs des associations de fonctionnaires qui auraient provoqué à la cessation simultanée des services seraient punis d'amende et d'emprisonnement.

CHAPITRE IV

La jurisprudence et les groupements de fonctionnaires.

Il est aujourd'hui hors de doute que les fonctionnaires peuvent former des associations professionnelles dans les conditions de la loi du 1^{er} juillet 1901 et que ces associations peuvent ester en justice pour la défense des « intérêts de carrière » (1). Le Conseil d'État l'a récemment proclamé, par son arrêt du 11 décembre 1908, dans l'affaire de l'Association professionnelle des employés civils de l'Administration centrale du Ministère des Colonies (2). Le Conseil a reconnu le caractère licite des associations de cette nature et a considéré qu'elles sont fondées à demander l'annulation pour excès de pouvoir d'une décision du ministre.

Cette solution paraît non seulement équitable,

1. *Revue de droit public et de science politique*, 1907, p. 258, 265 ; et 1909, p. 62 et suiv.

2. Même revue, 1909, p. 62 et suiv. en note.

mais encore absolument en harmonie avec l'esprit des textes légaux. En faveur de la thèse contraire on a prétendu tirer un argument de l'article pénal de la loi de 1901 aux termes duquel « il n'est en rien dérogé aux lois spéciales relatives aux syndicats professionnels, aux sociétés de commerce, aux sociétés de secours mutuels ». Or, a-t-on dit, l'expression syndicat dans la loi de 1884 désigne toutes les associations professionnelles. En limitant le droit de former des syndicats, le législateur a limité le droit de s'associer pour la défense des intérêts professionnels. L'article pénal de la loi de 1901 signifierait donc « qu'il n'est en rien dérogé, quant aux associations constituées pour la défense d'intérêts professionnels, au droit limitatif de 1884 » (1). Les fonctionnaires n'auraient donc pas le droit de s'associer suivant la loi du 1^{er} juillet 1901.

Cette manière de voir ne saurait, à notre avis, être admise. D'une part, en effet, la formule de la loi que l'on invoque est loin d'être nette. D'autre part, le projet de 1909, qui exprime la pensée du Gouvernement et du Parlement, permet aux fonctionnaires de s'associer librement pour l'étude et la sauvegarde de leurs intérêts professionnels. Le droit d'association que ce projet reconnaît aux fonctionnaires est, par certains côtés, plus large que le droit découlant en

1. Barthélemy. *Traité de droit administratif*, 5^e édition, 1908, p. 56

faveur des syndicats de la loi de 1884 (1). Qui peut le plus peut évidemment le moins.

Mais, s'il n'est plus contesté en jurisprudence que les associations professionnelles de fonctionnaires formées selon la loi de 1901 soient licites, il est au contraire reconnu que les *syndicats* de fonctionnaires sont illicites.

Le Conseil d'État n'a pas statué sur ce point. Mais les tribunaux judiciaires ont, à plusieurs reprises, affirmé le caractère illicite des syndicats de fonctionnaires. Un jugement du tribunal correctionnel de la Seine, du 8 juillet 1903, déclara illégal le syndicat des égoutiers de la ville de Paris par ce motif que « la profession d'égoutier étant, à Paris, exclusivement relative à un service d'hygiène et de salubrité dépendant de l'administration de la ville, ne peut comporter l'étude ou la défense d'aucun intérêt économique, industriel, commercial ou agricole. » Mais l'insuffisance des motifs tirés de la loi de 1884 est manifeste et a été notée bien des fois. D'abord, en prenant le mot *économique* dans son sens le plus restreint, on n'exclut pas pour cela certaines catégories de fonctionnaires, tels que les égoutiers, que l'on a pu très vraisemblablement assimiler à des ou-

1. Cf. Exposé des motifs du projet de 1909.

Adde Pichat. *Le contrat d'association*, 1908, p. 64 et s., et 102 et s.
Revue de droit public, 1909, p. 66.

vriers salariés au service d'une industrie privée (1). D'ailleurs il faut observer avec M. Larnaude (2) que « la distinction des professions privées agricoles, industrielles, commerciales, d'une part, des professions qui ont un autre caractère, d'autre part, est tout à fait factice. La barrière a cédé déjà devant les réclamations des médecins, et l'on propose de la faire disparaître pour toutes les catégories de professions privées. Ce n'est donc pas là une raison sérieuse. Il n'est guère admissible qu'on tire parti d'une lacune de la loi de 1884 pour dénier le droit syndical à ceux des agents de l'État qui correspondent aux emplois privés où ce droit n'existe pas, puisque la lacune est appelée à disparaître d'un moment à l'autre (3). »

La jurisprudence ne s'est plus appuyée sur le caractère économique ou non économique des intérêts professionnels, au sens de la loi de 1884, pour déclarer illicite le syndicat récent des employés des

1. Briquet, *Le mouvement socialiste*, 15 juillet 1903.

2. *Revue pénitentiaire*, juin 1906, p. 836.

3. Les tribunaux ont d'ailleurs reconnu qu'il existe, en dehors des intérêts commerciaux, industriels, des intérêts autorisant la formation d'un syndicat (V. tribunal Seine, 10 mars 1890 au *Sirey*, 1890.2.144 validant un syndicat de professeurs libres. Voir aussi un arrêt de la Cour de Paris du 1^{er} décembre 1898 reconnaissant la validité d'un syndicat d'experts-géomètres par ce motif que, malgré la profession libérale, ils ont les mêmes intérêts économiques. *Sirey*, 1899.2.14.

postes, télégraphes et téléphones. Le jugement du tribunal correctionnel de la Seine (9^e chambre) rendu le 29 juillet 1909 est en effet ainsi motivé :

« La loi de 1884 a eu pour but, en supprimant l'article 416 du Code pénal et en rendant inapplicables aux syndicats les articles 291, 292, 293 et 294 du même Code, de permettre aux personnes désignées dans ladite loi de se grouper dans un but, en ce qui concerne les patrons de lutter contre les exigences de la main-d'œuvre et la concurrence étrangère, et, en ce qui concerne les ouvriers, d'augmenter leur bien-être par l'élévation des salaires et la diminution de la durée de la journée de travail. Au bénéfice de cette loi, patrons et ouvriers pourraient discuter et lutter à armes égales, le concert en vue de la grève étant rendu licite.

« Il résulte très nettement des travaux préparatoires et la discussion de la dite loi que seuls les intérêts particuliers étaient en jeu, et non les intérêts de l'État, c'est-à-dire les intérêts généraux du pays ; s'il en était autrement, et si le législateur avait entendu étendre aux fonctionnaires le bénéfice de cette loi, il n'aurait pas manqué d'abroger l'article 126 du Code pénal en même temps que l'article 416.

« Le droit de grève étant une des prérogatives de la loi de 1884, il ne pourrait se comprendre que les employés de l'État pussent en user. En effet, si on admet parfaitement ce droit exercé par des ouvriers,

qui traitent librement avec leur patron en mesure d'accorder ou de refuser ce qui lui est demandé, on ne saurait l'admettre de la part d'employés de l'État chargés d'un mandat ou d'un service public, ou de fonctions présentant un intérêt public; ils agissent sous les ordres du pouvoir exécutif, mais ils sont cependant régis, réglementés et payés conformément à des lois, des décrets-lois, ou des lois de finances votés par le pouvoir législatif. Il pourrait, en conséquence, arriver que, dans le cas où le pouvoir exécutif souhaiterait concéder à ses employés certains avantages demandés, le pouvoir législatif les lui refusât, et ainsi, ces employés se trouveraient en lutte et peut-être en révolte contre les représentants eux-mêmes de la nation souveraine.

« Au surplus, l'État-patron ne peut être assimilé à un patron ordinaire; il ne cherche, en effet, aucun bénéfice personnel; ses employés touchent toujours le même salaire, indépendamment des fluctuations de la main-d'œuvre; ses exploitations sont toujours, même si elles ne sont pas rémunératrices, faites au profit de l'intérêt général de tous les citoyens; il sauvegarde tout à la fois, et dans la mesure du possible, les intérêts particuliers de ses fonctionnaires et ceux de la nation tout entière; aucune assimilation n'est donc possible avec le patron ne recherchant dans son commerce ou son industrie que son intérêt personnel.

« Il résulte de ce qui vient d'être dit ci-dessus que le syndicat fondé par les prévenus ne rentre pas dans la catégorie de ceux prévus par la loi de 1884.

« Par ces motifs le tribunal... prononce la dissolution du syndicat national des postes, télégraphes et téléphones. »

Que voit-on, en définitive, dans toute cette argumentation à la vérité, imprécise et un peu alambiquée ? Le tribunal semble abandonner l'idée, naguère invoquée contre les syndicats de fonctionnaires, que ces syndicats n'auraient pas pour objet la défense d'intérêts économiques. Le tribunal semble avoir compris la fausseté de ce point de vue. N'y a-t-il pas, en effet, des intérêts économiques pour les fonctionnaires ? Leurs appointements ou leurs salaires ne varient-ils pas dans des conditions plus ou moins avantageuses ? Sans doute le jugement affirme que les employés de l'État touchent toujours le même salaire « indépendant des fluctuations de la main-d'œuvre ». Mais, si ce salaire ne dépend pas des fluctuations de la main-d'œuvre, il dépend de diverses autres circonstances qui le rendent plus ou moins favorable. Le tribunal ne prend donc plus prétexte du prétendu caractère non économique des intérêts des fonctionnaires pour déclarer illicites leurs syndicats.

Il s'appuie principalement sur cette considération que la loi de 1884 a eu en vue les intérêts *particuliers*

des ouvriers et des patrons, et non les intérêts *généraux*, représentés par l'État, dans leur conflit avec les intérêts particuliers des fonctionnaires. Cela revient à poser l'incompatibilité du syndicat et de la fonction publique.

Il est manifeste — et cela résulte, comme le dit le tribunal, des travaux préparatoires et de la discussion de la loi de 1884 — que le législateur de cette époque n'a jamais pensé aux fonctionnaires. Mais si le texte n'a pas été écrit en leur faveur, il faut bien aussi reconnaître qu'il n'édicte contre eux aucune prohibition.

En tout cas le motif principal du jugement que nous étudions apparaît comme très sérieux. La loi de 1884 n'a pas été faite pour les fonctionnaires.

Mais le tribunal croit devoir corroborer cet argument par une considération qui est, à notre sens, très critiquable. Le syndicat, dit-il en substance, enfante la grève; or il est impossible de reconnaître aux fonctionnaires la liberté de la grève.

Cette tendance à voir dans la grève une suite nécessaire du syndicat, et à faire pour ainsi dire des synonymes des deux mots grève et syndicat, est assez commune. « Le syndicat sans la grève! quelle chimère! quelle utopie! laissez-moi dire quelle naïveté! », s'écriait M. Barthélemy (1).

1. *Revue pénitentiaire*, juin 1906, p. 828.

« Cet organisme (le syndicat), dit M. Clunet, est l'instrument de guerre, à l'aide duquel, dans la lutte des classes destinée à remplacer la lutte des nations, les dirigeants du syndicalisme révolutionnaire entendent balayer la construction sociale actuelle, pour créer une société toute nouvelle (1). »

En vérité, nous ne voyons pas pourquoi le syndicat constitué suivant la loi de 1884 est l'objet exclusif de ce cauchemar. Nous l'avons dit, et nous le répétons, la grève peut être organisée par tout groupement professionnel, elle est impliquée dans l'organisation professionnelle elle-même, elle n'est pas plus liée au syndicat qu'à tout autre organisme. L'association peut jouer le même rôle à cet égard que le syndicat ; comme le syndicat elle peut devenir un organe de lutte. Les faits d'ailleurs le démontrent. Les grèves des postiers, en 1899, en 1906 et en 1909, ont éclaté alors que ces fonctionnaires n'avaient à leur disposition qu'une association. Ce n'est que plus tard qu'a été fondé le syndicat dont le tribunal de la Seine a prononcé, dans le jugement ci-dessus rapporté et analysé, la dissolution.

Quant à la grève elle-même des fonctionnaires, il est évident qu'aucune décision de jurisprudence n'a pu en admettre la légalité. Mais le Conseil d'Etat a

1. Clunet. *Les associations au point de vue historique et juridique*, p. 239.

eu récemment à résoudre la question de savoir quelles sont les conséquences d'une grève de fonctionnaires sur leur condition juridique (7 août 1909, Winkel, Rossier, deux arrêts). Un grand nombre d'agents des postes avaient été révoqués pour avoir pris part à la grève du service des postes, sans qu'il leur ait été donné communication préalable de leur dossier. Un recours pour excès de pouvoir avait été formé par les agents révoqués contre les décisions de révocation, pour violation de l'article 65 de la loi du 26 avril 1905 dont nous avons parlé dans un précédent chapitre. A cette occasion plusieurs thèses ont été développées, non seulement sur l'interprétation de l'article 65, mais surtout sur la nature juridique et les conséquences de la grève des fonctionnaires (1).

Une première théorie, qui était celle du commissaire du Gouvernement, M. Tardieu, soutenait que la grève ferait sortir de plein droit le fonctionnaire du service public. La grève romprait le lien juridique qui unit les fonctionnaires au service public de même que la grève rompt, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, les rapports des ouvriers avec leurs patrons.

Une seconde doctrine, adoptée par le ministre des Travaux publics, des Postes et Télégraphes, pré-

1. Voir à ce sujet, *Revue de droit public et de science politique*, juillet-août-septembre 1909, p. 494 et suivantes, l'article de M. Jèze.

tendait qu'en se mettant en grève les fonctionnaires restent au service public, mais qu'ils offrent implicitement leur démission au chef de ce service ; celui-ci peut l'accepter. La décision de révocation, si elle intervient, n'est en réalité qu'une acceptation de démission et doit, juridiquement, être traitée comme telle.

Enfin la théorie adoptée par le Conseil d'État dans les arrêts du 7 août 1909 est la suivante : en se mettant en grève les fonctionnaires restent bien au service public, mais ils commettent une faute disciplinaire ; « ils se placent eux-mêmes, par un acte collectif, en dehors de l'application des lois et règlements édictés dans le but de garantir l'exercice des droits, résultant pour chacun d'eux, du contrat de droit public qui les lie à l'administration. »

En d'autres termes, il y a antinomie entre la grève et le service public. Le fonctionnaire a l'obligation de gérer le service public, tel qu'il est réglé par l'autorité compétente dans l'intérêt non du fonctionnaire, mais du public. Par la grève les fonctionnaires subordonnent le service public à leurs intérêts personnels ; ils violent donc leurs obligations et commettent une faute disciplinaire dont ils doivent supporter les conséquences, c'est-à-dire l'exercice des sanctions par les supérieurs hiérarchiques.

CHAPITRE V

L'opinion

Pour saisir l'attitude de l'opinion à l'égard du mouvement syndicaliste de fonctionnaires, il n'y a qu'à se demander comment les projets de loi relatifs au statut ont été accueillis par le public et par les fonctionnaires eux-mêmes.

On peut résumer l'état de l'opinion en disant que les projets en question n'ont satisfait ni le public, craignant de voir une armée formidable d'agents, disciplinés et entraînés par des chefs hardis, bouleverser les services publics et installer l'anarchie sur les ruines de l'État actuel (1), ni les fonctionnaires trouvant insuffisantes les concessions qu'on propose de leur octroyer (2).

Le projet soumis à la Chambre constitue une transaction. Il n'ose pas heurter de front les tendances syndicalistes ; il ne les admet pas, il ne peut pas les

1. Fernand Faure. *Revue politique et parlementaire*, mai 1907 ; Bouchard. *Revue pénitentiaire*, juin 1907.

2. *Revue de droit public et de science politique*, 1909, p. 308 et s.

admettre, et cependant il les consacre dans une certaine mesure. Il est inspiré par cette idée que le fonctionnaire, dans tous les domaines relatifs à sa fonction, n'a aucun droit à invoquer contre la discipline ; que la mission de l'État, qui est d'assurer la satisfaction des intérêts généraux, exige une obéissance entière des agents dans l'accomplissement des services publics. Cependant le projet adopte partiellement les doctrines syndicalistes. Sans doute il évite le mot syndicat, il ne parle que d'association. Mais qui ne voit qu'il n'y a pas de différence, dans la réalité des faits, entre le syndicat et l'association professionnelle ?

Les administrés aperçoivent un danger dans le principe même de cette association professionnelle, dans l'union des associations autorisées dans une certaine mesure ; ils craignent surtout la grève. Il est vrai que l'éventualité de la grève est prévue par le projet et que des pénalités sont portées contre elle. Mais quelle efficacité pourront avoir les menaces sur une armée de fonctionnaires fanatisés, aux heures critiques, par ses chefs ? Au surplus les pénalités édictées contre la grève sont ou des peines individuelles ou la dissolution de l'association à la requête du ministère public.

Pour être efficace, il faut bien que les peines soient individuelles ; or imaginons la cessation simultanée de service de tout le personnel d'un ser-

vice, que fera le Gouvernement ? Quant à la dissolution, ce n'est évidemment pas sa perspective qui arrêtera les révoltés au jour de l'action.

Telles sont les inquiétudes du public dans sa grande généralité.

Jetons maintenant nos regards du côté des autres intéressés. Les fonctionnaires syndicalistes sont hostiles aux projets de réglementation de leur statut (1). Ils considèrent comme absolument insuffisantes les satisfactions qu'on leur offre. Pour faire respecter les règles concernant leur nomination, leur avancement ou leur mise à la retraite, les fonctionnaires pourront, aux termes du projet, former un recours devant leur supérieur hiérarchique ou un recours pour excès de pouvoir en vue obtenir l'annulation des actes irréguliers faits à leur préjudice. Or le recours au supérieur hiérarchique n'est pas une garantie sérieuse, et, quant au recours pour excès de pouvoir il n'intervient qu'après qu'une mesure irrégulière a été prise, il ne peut pas prévenir une décision arbitraire ou entachée de favoritisme. D'autre part les fonctionnaires ne se contentent pas des conseils consultatifs placés près des chefs de service ; ils comprennent que, la plupart du temps, l'action de ces conseils sera fatalement annihilée par l'influence du

1. C. Jansion. *Voix du Peuple*, 3-10 mars 1907, 31 mars, 24 mai 1907 ; Petit, *Débats*, 23 mars 1907 ; Castex, *Association catholique*, 15 mai 1907 ; Laurin, *Le mouvement socialiste*, avril 1907.

chef de service ; ils demandent que ces conseils soient des organismes collaborant avec le chef de service et ayant un certain pouvoir de décision (1) ; ils veulent être des collaborateurs véritables de l'œuvre administrative. Il y a plus. Derrière le chef hiérarchique se trouve le Parlement. Les fonctionnaires veulent des garanties en face des parlementaires eux-mêmes. « A l'heure actuelle, dit M. Louis Rolland, députés et sénateurs ne représentent plus trop souvent que des coalitions d'intérêts ou des coteries locales qui n'ont que de lointains rapports avec les vrais intérêts généraux du pays. En tout cas, si le Parlement représente la nation, il représente la nation non organisée. Si l'on veut que, chez nous, ceux qui font la loi soient obéis comme il convient, il faut qu'ils soient les représentants de l'activité de la nation ; pour cela que, parmi eux, les représentants des groupements professionnels aient leur place (2). » L'organisation d'une représentation professionnelle, réclamée par d'excellents esprits (3), est aussi le vœu certain et profond des fonctionnaires.

1. Sembat. Les syndicats de fonctionnaires, dans *Documents du Progrès*, mai 1909, p. 412.

2. Louis Rolland. *Revue de droit public et de science politique*, 1909, p. 313.

3. Esmein. *Droit constitutionnel*, 4^e édition, p. 228 et 231 ; Duguet, *Manuel de droit constitutionnel*, p. 368 et s. ; Duguet. *Le droit social*, p. 126.

res. Ils entendent collaborer à la fois à l'œuvre administrative et à l'œuvre législative. Et voilà pourquoi les dispositions contenues dans les projets de statut leur ont paru totalement insuffisantes.

En ce qui concerne spécialement la partie de ces projets traitant des associations, les fonctionnaires ne sont pas davantage satisfaits.

L'article 32 du projet de 1909, semblable à l'article 3 du projet de 1907, décide en effet que les associations de fonctionnaires pourront présenter directement (1) aux chefs de leurs services et au ministre, après en avoir avisé leurs directeurs ou directeurs généraux, les *vœux* qu'elles croiront devoir formuler sur les questions relatives à leur objet, c'est-à-dire à l'étude et à la sauvegarde des intérêts professionnels.

L'émission de vœux, c'est donc à cela que se réduirait toute l'action des associations dans leur rapport officiel avec les autorités administratives. Si ces vœux n'étaient pas exécutés, les associations n'auraient

1. La Commission de la Chambre avait écarté cette disposition pour cette raison que des comités ou des conseils devaient servir d'instruments des relations du personnel avec les supérieurs et que les associations devaient demeurer des organes privés d'étude et de défense, sans aucun caractère officiel (voir le rapport précité de M. Jeanneney, p. 106). Mais le projet de 1909 a reproduit identiquement, dans son article 32, l'article 3 du projet de 1907.

plus, légalement, qu'à se taire. Les fonctionnaires estiment — et personne ne les contredira probablement sur ce point — que la liberté des vœux reconnue à leurs associations ne serait qu'une concession purement platonique.

DEUXIÈME PARTIE

LE PROBLÈME AU POINT DE VUE RATIONNEL ET JURIDIQUE

CHAPITRE PREMIER

Définition du fonctionnaire

Nous avons, dans la première partie de cette étude, décrit, quant à sa matérialité et quant à son esprit, le mouvement syndicaliste des fonctionnaires. Nous avons enregistré les réactions produites par ce phénomène sur la nation dont la pensée s'est exprimée par des projets de lois et par des décisions des tribunaux administratifs et judiciaires. Nous avons aussi interrogé l'opinion publique. Maintenant il nous faut aborder nous-même le problème et chercher à le résoudre d'une manière impartiale et scientifique.

Ce problème se pose ainsi: la raison, c'est-à-dire la considération de la nature des choses sociales, et les principes du droit public, commandent-ils d'ac-

corder ou de refuser aux fonctionnaires les droits de syndicat et de grève ? En d'autres termes, existe-t-il, ou non, une incompatibilité rationnelle et juridique, entre la fonction publique et les droits dont il s'agit ?

Une bonne méthode logique exige d'abord une définition rigoureuse des termes. Or le sens des mots syndicat et grève est parfaitement défini. Mais il s'en faut de beaucoup que tout le monde s'entende sur la définition de la fonction publique et du fonctionnaire.

Les uns entendent le mot fonctionnaire dans un sens très large (1). Et c'est cette large acception qu'ont adoptée les projets de statut déposés par le Gouvernement. Le projet élaboré en avril 1909 considère comme fonctionnaire « tout Français qui, en vertu de la décision d'un représentant du pouvoir exécutif ou d'un délégué de ce représentant occupe, dans un service civil régi par l'État un emploi permanent rétribué sur les crédits inscrits au budget de l'État et ouvrant droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite (2) ». Le projet définitif déposé le 25 mai 1909 contient la définition suivante : « Sont considérés comme fonctionnaires pour l'application de la présente loi, tous ceux qui, en qualité de délè-

1. Cf. une conférence faite par M. Berthélemy à l'École des Hautes Études sociales dans le livre de M. Gide, *Le droit de grève*, p. 35 et s.

2. Voir les *Débats* du 24 avril 1909.

gués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents, occupent, dans un service public de l'État, un emploi permanent, rémunéré par un traitement mensuel ou par l'allocation de remises et ouvrant droit au bénéfice éventuel d'une pension de retraite (1). »

D'autres pensent que le mot fonctionnaire ne doit désigner que ceux qui sont chargés d'une manière permanente et normale d'assurer l'accomplissement d'une fonction considérée à un moment donné comme obligatoire pour l'État (2). D'autres estiment qu'il ne faut regarder comme fonctionnaire que ceux qui, en qualité de délégués de l'autorité publique, d'employés, d'agents ou de sous-agents, font partie des cadres permanents organisés pour assurer le fonctionnement d'un service public régi par l'État, et qu'il y a lieu de laisser de côté ceux qui sont employés à titre d'ouvriers. C'est la définition du pro-

1. L'exposé des motifs s'exprime, en ce qui concerne cette définition, de la façon suivante : « Cette définition est assez large pour englober tous les titulaires d'emplois publics et elle ne laisse en dehors de ses prévisions que les agents ou employés auxiliaires qui, temporairement attachés à un service de l'État et susceptibles d'être congédiés à l'expiration d'une période préfixe ou aussitôt après l'achèvement d'un travail déterminé, ne peuvent évidemment prétendre à un statut. »

2. Duguit. *Le droit social et le droit individuel*, p. 134 ; Duguit. *Manuel de droit constitutionnel*, p. 416 ; Jèze *Principes généraux du droit administratif*, p. 26.

jet de loi déposé par le Gouvernement en mars 1907. (*Revue de droit public et de science politique*, 1907.)

Nous ne prétendons pas avoir épuisé la liste des définitions du fonctionnaire qui ont été proposées. Le défaut de ces définitions, c'est qu'elles ont un caractère arbitraire plus ou moins accentué et surtout qu'elles semblent, pour la plupart, avoir été forgées en vue d'obtenir un résultat pratique conforme aux idées de ceux qui les ont données. Loin que, suivant une méthode scientifique, la légitimité ou l'illégitimité des droits de syndicat et de grève pour les fonctionnaires ait été déduite de la définition du fonctionnaire, cette dernière a été, au contraire, presque toujours, inspirée par l'idée préconçue du caractère licite ou illicite du syndicat et de la grève.

« La seule chose qui, à notre avis, dit par exemple M. Louis Rolland, puisse légitimer le refus du droit de grève aux fonctionnaires, c'est la considération des intérêts du public. Les services publics sont créés pour les administrés. Il faut que ceux-ci puissent en profiter. Si cette considération est assez forte pour emporter la solution, comme nous le pensons, *il faut entendre* le mot fonctionnaire dans le sens le plus large possible. De ce point de vue, en effet, la grève des ouvriers des arsenaux ou des lignes télégraphiques est aussi gênante que celle d'un fonctionnaire proprement dit, et tous les services correspon-

dent à l'accomplissement d'une mission essentielle de l'État (1). »

Tel n'est pas notre avis. Nous pensons qu'il ne faut pas créer la définition en vue de la solution, mais bien faire découler la solution d'une définition logiquement préalable et impartialement tirée de l'examen des faits sociaux. C'est la seule manière de parvenir à une définition et à une solution qui soient au-dessus des préférences et des préjugés individuels, qui soient, en un mot, scientifiques.

Pour trouver la définition que nous cherchons, mettons-nous d'abord en présence du fait capital de la division du travail social. Toutes les professions, tous les métiers — sauf, bien entendu, les métiers inavouables ayant pour objets les crimes et les délits — tendent à la satisfaction d'un besoin collectif. Toutes les professions pourvoient à des services collectifs et constituent des *fonctions sociales*. On sait qu'Auguste Comte considérait la situation de propriétaire elle-même comme une fonction sociale.

Or il existe certains services sociaux que l'État, à cause de leur importance plus grande, ou considérée comme telle, n'abandonne pas aux libres initiatives des individus. L'État les monopolise et les assure lui-même par l'intermédiaire d'un certain nombre de

1. Louis Rolland. Les deux grèves des postes et le droit public. *Revue de droit public et de science politique*, 1909, p. 296.

personnes soumises à son autorité. Ces personnes sont les fonctionnaires.

La fonction publique est donc une fonction sociale monopolisée par l'État.

Les fonctionnaires sont des individus assurant, sous l'autorité de l'État, l'exercice de fonctions sociales monopolisées par ce dernier.

Tel est le trait sociologique de la fonction publique et des fonctionnaires.

Cela étant donné, on aperçoit immédiatement que, parmi les fonctions sociales actuellement monopolisées par l'État, les unes apparaissent comme devant lui incomber naturellement et comme rentrant dans sa mission essentielle, tandis que les autres ne sont assumées par lui que facultativement et pourraient, sans danger pour la nation, être également remplies par des particuliers ou par des groupements de particuliers. Sans doute la ligne de démarcation précise peut sembler parfois délicate. Sans doute encore les étatistes et les esprits qui déplorent l'extension incessante des attributions de l'État risqueront fort de ne pas s'entendre sur le point de savoir si tel ou tel service social déterminé appartient essentiellement à l'État. Mais il n'en est pas moins vrai que la distinction que nous indiquons se présente comme absolument rationnelle.

Or, à cette distinction correspond une distinction parallèle des fonctionnaires. Tous les fonctionnaires

sont placés sous l'autorité de l'État, mais les uns travaillent pour assurer l'exercice des fonctions essentielles de l'État, les autres pour assurer l'exercice des fonctions d'État simplement facultatives (1).

Cette définition sociologique du fonctionnaire doit être complétée par une définition juridique. Quelle est la nature juridique du rapport liant les fonctionnaires et la puissance publique qui les emploie? Ici encore nous avons à noter de nombreuses divergences doctrinales.

Certains auteurs ont soutenu que la situation du personnel administratif est d'ordre exclusivement réglementaire et ne comporte aucun élément contractuel (Laferrière : *Traité de la juridiction administrative*, 2^e édition, tome II, page 186. Haurion : *Précis de droit administratif*, 4^e édition, page 264). Cette manière de voir est, à notre sens, inadmissible. On ne peut nier, en effet, que la fonction publique

1. M. Cheysson, et M. Martin-Saint-Leon dans un article paru dans le journal *l'Opinion* du 8 mai 1909, distinguent parmi les fonctionnaires suivant que leurs services sont indispensables ou non à la sécurité publique et à la vie nationale. M. Louis Rolland (*Revue de droit public*, 1909, p. 296, note 2) critique cette distinction en disant qu'elle ne correspond à rien, « tous les fonctionnaires étant également indispensables à la sécurité publique et à la vie nationale ». Rien n'est plus faux. Pourrait-on soutenir qu'un employé de ministère, par exemple, un rond-de-cuir expéditionnaire, soit indispensable à la vie nationale et à la sécurité publique et qu'il le soit autant qu'un magistrat ou qu'un général?

implique un accord de volontés entre l'autorité qui nomme et l'agent qui est nommé, il est certain d'ailleurs que la fonction publique comporte des obligations réciproques du fonctionnaire et de l'État.

D'autres auteurs reconnaissent qu'il intervient entre les fonctionnaires et la puissance publique un véritable contrat, mais ils diffèrent sur la qualification qu'il convient de donner à celui-ci. Les uns y voient un contrat de droit privé, un pur louage de services ou une sorte de mandat salarié (1), les autres le considèrent comme un contrat administratif d'une espèce toute spéciale (2).

Enfin certains théoriciens ont imaginé une distinction, qui a été longtemps en faveur, entre les actes et les fonctionnaires d'autorité d'une part, les actes et les fonctionnaires de gestion d'autre part (3). Les fonctionnaires d'autorité seraient dépositaires d'une parcelle de la puissance publique et les actes qu'ils accomplissent seraient l'exercice même de la puissance publique. Au contraire les fonctionnaires de gestion seraient ceux qui, n'ayant dans aucune me-

1. Perriquet. *Contrats de l'État*, p. 435 et suiv. ; Dareste. *La juridiction administrative*, 2^e édition.

2. Teissier. *La responsabilité de la puissance publique*, 1906, p. 233 et suiv. ; Kammerer. *La fonction publique d'après la juridiction allemande*.

3. Michoud. *De la responsabilité de l'État* ; Berthélemy. *Traité de droit administratif*, 3^e édition, p. 42 et s. et p. 75 et s.

sure reçu le dépôt de la souveraineté, accompliraient pour le compte des Administrations des actes identiques à ceux que font les particuliers dans la gestion de leur patrimoine.

Les conséquences de cette théorie sont très importantes en ce qui concerne la responsabilité des fonctionnaires à raison des fautes par eux commises dans l'exercice de leurs fonctions. Les actes d'autorité étant la puissance publique elle-même en exercice, il en résulte qu'aucune action en justice ne peut, en principe, être dirigée contre le Trésor public en raison des fautes de service des fonctionnaires d'autorité, car ceux-ci, en commettant l'acte dommageable qu'on leur impute, ont exercé une partie de l'autorité souveraine. Or le souverain n'est tenu de réparer ses torts que lorsqu'il le veut bien, c'est-à-dire lorsqu'une loi a prévu et organisé cette réparation (1).

1. Certaines lois ont, en effet, dans diverses matières, organisé la réparation dont il s'agit. Services postaux et télégraphiques : lois du 5 nivôse an V, du 9 novembre 1850, du 4 juin 1859, du 15 janvier 1873, etc. Services des domaines ou des contributions indirectes pour les dommages causés par des saisies mal fondées : loi du 22 août 1791. Services de l'administration militaire pour les dommages causés par les manœuvres et par le voisinage des champs de tir (lois du 2 juillet 1877 et du 17 avril 1901). Il faut aussi noter que l'État s'est reconnu responsable des accidents qui peuvent survenir dans les écoles publiques ; la loi du 20 juillet 1899 modifiant l'article 1384 du Code civil dispose à cet égard que « la responsabilité civile de l'État est substituée à celle des membres de l'enseignement public, »

Au contraire, disent les partisans de la théorie que nous exposons, rien ne s'oppose à ce que les fautes commises par les fonctionnaires de gestion basent une action en responsabilité contre la puissance publique; cette dernière n'a pas été mise en mesure par les actes dont il s'agit. Les fonctionnaires de gestion sont des simples préposés de l'Administration et celle-ci doit en répondre, dans les termes de l'article 1384 du Code civil, aussi bien que tout commettant (1).

On voit l'idée qui inspire ce système; les agents de gestion, préposés de l'Administration, ont passé

1. Voici comment s'exprime à ce sujet M. Berthélemy, dans son *Traité élémentaire du droit administratif* : « Celui que lèse un acte de gestion peut raisonner comme il suit : le fait dont je me plains n'est pas un ordre du souverain; ce n'est pas un acte de l'autorité publique. En l'accomplissant, vous agissiez, non comme organe de la puissance, mais comme agent de la personne de l'État. Si cet acte avait eu pour conséquence de me rendre débiteur, c'est l'État dont vous êtes le préposé qui serait devenu mon créancier. Êtes-vous moins le préposé de l'État quand il s'agit de le rendre débiteur ? Le Code civil, dont les principes s'appliquent aux actes de gestion quand ils ne sont pas écartés par une loi spéciale, dit, en son article 1384, que le commettant répond des dommages occasionnés par les actes de ses préposés. Que ces expressions de l'article 1384 (commettant, préposé) ne puissent pas qualifier les relations de l'État et des organes de l'autorité, tout le monde en convient; mais il n'y a pas de bonnes raisons juridiques pour qu'ils ne s'appliquent pas aux relations de l'État-personne et des fonctionnaires de gestion » On ne saurait exposer plus nettement la distinction que nous critiquons.

avec elle un contrat de louage de services dans les conditions du droit commun ; les agents d'autorité, au contraire, semblent n'avoir avec la puissance publique aucun rapport contractuel.

Cette conception entraîne un corollaire remarquable lorsqu'on se demande si les fonctionnaires révoqués ou congédiés ont, en cas d'abus de pouvoirs de la part de l'Administration, le droit de demander la réparation du préjudice que ces mesures leur causent. La réponse à cette question dépend évidemment du point de savoir quelle est la nature juridique du rapport attachant le fonctionnaire à l'Administration. Si l'on place les fonctionnaires dans une situation extra-contractuelle, si l'on voit par suite dans les décisions de révocation des mesures discrétionnaires de l'autorité, l'on doit logiquement refuser aux victimes de ces décisions le droit de réclamer des indemnités à l'État. L'agent pourra poursuivre, par la voie du recours pour excès de pouvoir, l'annulation d'une décision illégale ; il pourra aussi parfois obtenir un rappel de traitement ; il pourra enfin se faire relever par la voie contentieuse de la déchéance du droit à pension résultant d'une décision illégale ; mais il ne lui est permis en aucun cas de réclamer une indemnité à l'État (1). Au contraire, si l'on considère les

1. Laferrière. *Traité de la juridiction administrative*, 2^e édition, tome II, page 186.

fonctionnaires comme liés à l'Administration par un véritable louage de services, il faut voir dans l'acte de révocation la rupture d'un contrat de cette sorte. La révocation injustifiée d'un fonctionnaire engagerait donc là responsabilité de l'État tout comme la rupture abusive d'un contrat engage la responsabilité de l'employeur.

Or les partisans de la distinction des fonctionnaires en agents d'autorité et en agents de gestion adoptent un moyen terme. Les agents d'autorité, sans rapport contractuel avec l'autorité, n'ont aucun droit à réclamer une indemnité en cas de retrait injustifié. Au contraire les agents de gestion, liés à l'Administration par un contrat de louage de services, ne sont révocables que dans les cas où un employé de commerce, par exemple, serait congédiable, et ils doivent être admis à demander une indemnité pour les actes administratifs arbitraires dont ils souffrent.

La distinction des fonctionnaires d'autorité et des fonctionnaires de gestion a inspiré le Conseil d'État pendant un certain temps (1). Mais il n'a pas tardé à se rendre compte que cette répartition de l'État et des agents en deux compartiments impénétrables ne répond qu'à une pure conception de l'esprit; que les idées d'autorité et de gestion se confondent souvent,

1. Teissier, *Responsabilité de la puissance publique*, p. 167 et s.

qu'il y a dans toute fonction publique à la fois de l'autorité et de la gestion (1).

En réalité nous croyons que la condition juridique du fonctionnaire s'analyse en un rapport contractuel entre lui et l'Administration. Cet accord de volontés, qui se produit lors de l'entrée en fonction et lors de la sortie, intervient à propos de toutes les fonctions et il n'y a aucunement lieu de distinguer entre elles. Mais le contrat relatif à la fonction publique ne rentre pas dans la sphère du droit privé. Il se distingue des contrats du droit privé en ce que les obligations respectives des contractants ne dérivent pas de la convention elle-même et ne sont pas susceptibles d'être modifiées par le consentement de l'Administration et du fonctionnaire. Ces obligations réciproques (genre des services à rendre, taux des appointements, conditions de l'avancement, de la retraite, de la pension, etc.) sont fixées actuellement pour les divers emplois par des actes réglementaires et législatifs auxquels il ne pourrait être ni suppléé ni dérogé par le commun accord du fonctionnaire et de

1. Conseil d'État, contentieux, 29 mai 1903. Lebon, 1903, p. 414 et suiv. (affaire Leberre). Conseil d'État, contentieux, 2 juin 1905, Lebon, 1905, p. 496 (affaire Blanchard). Conseil d'État, 10 février 1905, Lebon 1905, p. 139 (affaire Tomaso Greco). Cf. les conclusions du commissaire du gouvernement dans l'affaire Leberre. Voir aussi M. Tessier, *op. cit.*, page 176.

Pandectes françaises 1907, 4^e partie, page 1 et la note.

l'Etat (1). C'est, en définitive, à la détermination précise et sûre des droits et des obligations réciproques de l'Administration et des fonctionnaires que vise le projet de statut soumis au Parlement.

Les fonctionnaires sont donc des personnes qui, assurant sous l'autorité de l'État l'accomplissement des services publics, sont liés à l'Administration par un contrat spécial de droit public. Le caractère *sui generis* de ce contrat consiste en ce que les droits et les obligations en résultant sont établis par des textes qui s'imposent également à l'Administration et aux fonctionnaires et en ce que, par suite, ces droits et ces obligations ne sauraient être librement modifiés par un accord des parties contractantes.

De cette définition juridique du fonctionnaire il découle que celui-ci, malgré les apparences, ne se trouve pas vis-à-vis de l'Administration dans la même situation qu'un ouvrier ou qu'un employé vis-à-vis du patron ou du chef d'industrie. Tout ce que nous en concluons pour le moment, c'est qu'il n'y a pas

1. Cette analyse du contrat relatif à la fonction publique, à laquelle nous croyons devoir nous arrêter, se rencontre chez Kammerer : *La fonction publique d'après la juridiction allemande*, et chez Teissier : *La responsabilité de la puissance publique*, p. 233 et suiv. Voir aussi les observations de M. Tardieu au Conseil d'État (7 août 1909, affaires Winkel, Rosier) « Entre l'État et ses collaborateurs, dit le distingué commissaire du Gouvernement, intervient un contrat spécial, un contrat de droit public. »

lieu d'invoquer en faveur du syndicat et de la grève des fonctionnaires les similitudes superficielles que ces derniers présentent avec les employés des industries privées. En d'autres termes, les fonctionnaires, ne se trouvant pas dans la même situation juridique que les ouvriers et les employés d'industries privées, ne sauraient légitimement apporter, à l'appui de leurs revendications des droits de syndicat et de grève, un argument tiré du droit commun des salariés.

CHAPITRE II

Critique des solutions proposées

La question de savoir s'il convient, rationnellement et juridiquement, d'accorder ou de refuser aux fonctionnaires les droits de syndicat et de grève a donné lieu à des réponses absolues et à un système intermédiaire inspiré par la distinction des agents d'autorité et des agents de gestion. Il nous faut examiner la valeur de chacune de ces solutions.

SECTION I

Solutions intransigeantes

Certains esprits sont portés à reconnaître ou à dénier, en bloc, à tous les fonctionnaires, les droits de syndicat et de grève.

On ne songe plus guère, il est vrai, à leur refuser totalement le droit de syndicat, car on est contraint de céder à la pression des faits et d'admettre, avec le projet gouvernemental de statut, la reconnaissance à leur profit d'un droit d'association d'ailleurs régle-

menté et délimité avec soin. Ce n'est ni sur la loi de 1884, qui ne fournit d'argument solide dans aucun sens, ni sur des considérations théoriques, que l'on fonde d'ordinaire le droit d'association des fonctionnaires, mais bien *plutôt sur les faits accomplis*. Les faits sont plus forts et plus persuasifs qu'une montagne de raisonnements. Or le fait est que les fonctionnaires ont conquis la liberté syndicale.

C'est à propos de la grève que se manifeste l'intransigeance des opinions.

Les fonctionnaires grévistes ou partisans de la grève (1) font avancer leur grand cheval de bataille qui s'appelle le droit commun des salariés. Salariés au service de l'État-patron, disent-ils, nous voulons jouir des mêmes prérogatives que nos frères, les salariés des patrons-individus et des patrons-sociétés; prolétariat fonctionnarial, nous voulons l'arme de la grève, pour faire triompher nos revendications qui sont semblables à celles du prolétariat ouvrier.

Cette idée peut alimenter des harangues sonores et même éloquentes; elle peut impressionner la masse qui s'en tient aux apparences. Mais elle est fausse. Nous avons, dans le chapitre précédent, précisé la condition juridique des fonctionnaires, et nous avons

1. Il est à remarquer que la Fédération des associations de fonctionnaires, réunie le 1^{er} décembre 1909, a unanimement repoussé la grève comme moyen d'action et de défense professionnelle (voir l'Appendice).

dù constater que le contrat de droit public qui unit les fonctionnaires à l'État est essentiellement différent des contrats qui lient les ouvriers et les employés d'industries privées à leurs patrons. Les fonctionnaires grévistes ne peuvent donc recevoir notre approbation, lorsqu'ils invoquent le droit des salariés de l'industrie privée qui, en réalité, ne s'applique pas aux fonctionnaires.

A l'inverse, l'argument capital de ceux qui refusent aux fonctionnaires la faculté de faire grève (et c'est l'immense majorité du pays et des théoriciens du droit public) consiste à dire qu'il y a incompatibilité entre la grève et la fonction publique. M. Larnaude, en ce sens, indiquait à la Société générale des prisons qu'à son avis la grève devait être interdite aux fonctionnaires parce qu'elle est *en soi* contraire à la discipline de la fonction publique (1). De même, M. Louis Rolland déclare qu'il est « absolument certain que le droit de grève est incompatible avec une organisation de la fonction publique reposant sur la hiérarchie et la discipline. Une organisation hiérarchique et disciplinée de la fonction publique ne comporte ni le droit de grève, ni le droit pour les fonctionnaires de s'associer ou de se syndiquer » (2). Plus loin le même auteur avoue le caractère « simpliste » de

1. *Revue pénitentiaire*, 1906, p. 839.

2. *Revue de droit public*, 1909, p. 298.

la théorie qu'il accepte (1). Il est même assez curieux de noter que M. Demartial, président du Comité d'études des associations de fonctionnaires, se rallie à cette manière de voir dans le cahier des revendications des fonctionnaires (2). « Nous ne voulons pas de la grève, dit-il, parce que nous considérons qu'un service public, c'est-à-dire institué dans l'intérêt supérieur de la nation, ne doit souffrir aucune interruption et que toute autre considération doit s'effacer devant cette impérieuse obligation. »

Il nous semble que c'est, en vérité, tomber dans une pétition de principe que d'affirmer l'incompatibilité de la grève et de la fonction publique, alors que la question est précisément de savoir si cette incompatibilité existe ou n'existe pas.

Aussi s'efforce-t-on d'établir cette incompatibilité sur la considération des intérêts généraux de la nation.

Voici comment on raisonne : « C'est pour les administrés qu'existe le service public, dit M. Rolland (3),

1. *Ibidem*, page 301.

2. Ce cahier est cité dans les *Débats* du 10 avril 1909.

3. *Revue de droit public*, 1909, p. 298.

Voir aussi Rolland, *Revue de science et de législation financières*, 1905, p. 552 et suiv. ; Rolland. *Du secret professionnel des agents de la poste et du télégraphe*, p. 11 et suiv. ; Belloc. *L'histoire des postes françaises* ; Duguît De la situation des particuliers à l'égard des services publics, *Revue de droit public*, 1907, p. 41 et suiv. ; Hanotaux : *Le Journal* du 11 mai 1909.

et c'est uniquement à cause d'eux qu'il a été organisé. Quelle que soit la constitution de l'Etat, *si les gouvernants sont chargés de l'accomplissement d'une mission déterminée, c'est à cause que cette mission devait être remplie et que l'initiative privée n'y pouvait point suffire...* Il suit de là que tout service public constitue, en somme, une sorte de monopole au profit des gouvernants (1)... Il s'ensuit aussi que les gouvernants, quels qu'ils soient, ont la charge de bien gérer le service au mieux des intérêts des particuliers. Il s'ensuit, enfin, que ceux qui administrent, qu'ils soient des subordonnés ou des collaborateurs des dirigeants, sont tenus de la même obligation. C'est précisément pourquoi une grève des services publics ne peut se concevoir. Ou, si l'on préfère, le souci d'assurer la marche continue de certains services d'intérêt général étant, en somme, la raison d'être de la mainmise sur eux des gouvernants et des administrateurs, il est contradictoire de permettre à ces administrateurs, quand ils ne sont que des subordonnés, et, à plus forte raison, quand ils deviennent des collaborateurs de leurs anciens chefs, de quasi-dirigeants ou des dirigeants absolus, d'interrompre cette marche continue et normale dans leur propre intérêt. » « *Ce qui caractérise le service public et le distingue des industries privées*, dit encore

1. Cf. Berthélemy. *Revue de Paris*, 1906, p. 889.

M. Rolland, *c'est que les besoins auxquels il répond ne peuvent être satisfaits par l'initiative privée d'une manière suffisante...* C'est parce que la bonne gestion des services publics correspond à un véritable devoir, à une mission obligatoire, que nous ne pouvons admettre la reconnaissance du droit de grève au profit des fonctionnaires. »

La même idée est exprimée par M. Duguit (1): « Tout service public, dit-il, est la mise en œuvre d'une mission juridiquement obligatoire pour les gouvernants. »

Au total, nous voyons qu'on appuie la prétendue incompatibilité de la grève et de la fonction publique sur cette *idée fondamentale que toute fonction sociale monopolisée par l'État serait une fonction incombant essentiellement, de par la nature même des choses, à l'État, parce que l'initiative privée serait impuissante à l'accomplir.*

Or nous pensons que cette idée est radicalement fausse.

Comme nous l'avons dit dans le précédent chapitre, lorsque nous avons donné la définition sociologique de la fonction publique, il existe des fonctions sociales, en fait monopolisées par l'État, qui ne lui appartiennent pas d'une manière naturelle et indis-

1. Duguit. *Le droit social, le droit individuel et la transformation de l'État*, p. 138 ; Cpr. Duguit. *Revue de droit public*, 1907, p. 420.

pensable; on concevrait très bien que ces fonctions fussent exercées par des particuliers ou par des groupements de particulier; l'initiative privée est parfaitement capable de les remplir.

Nous reviendrons plus tard sur ce point essentiel. Ne prenons pour l'instant qu'un exemple dont nous pensons que nul ne contestera la valeur probante. Cette fonction sociale extrêmement importante qui consiste à assurer les communications par chemins de fer n'est, aujourd'hui encore, monopolisée que partiellement par l'État. Même après le rachat de l'Ouest, cette fonction est dans une large mesure remplie par des Compagnies. Personne ne prétendra, parmi les partisans du rachat de tous les réseaux, que l'industrie privée soit impuissante à remplir convenablement la fonction de communication. Voilà donc un service public — celui des chemins de fer de l'État — au sujet duquel il serait absurde de dire que les besoins auxquels il répond ne peuvent être suffisamment satisfaits par l'initiative privée.

Cela étant, il est manifeste que le raisonnement que nous critiquons actuellement s'écroule tout entier. Et les auteurs que nous combattons se trouvent enfermés dans le dilemme suivant : ou bien toute fonction sociale, toute industrie répondant à un intérêt général est incompatible avec la grève, alors même que cette industrie serait exercée par des par-

ticuliers(1) ou bien il faut renoncer à fonder sur l'idée d'intérêt public l'incompatibilité de la grève et de la fonction publique.

Au surplus ceux qui se basent sur la conception que nous venons de condamner, pour refuser aux fonctionnaires le droit de grève, se trouvent très embarrassés lorsqu'ils cherchent dans nos lois une sanction à l'interdiction qu'ils affirment. Les seuls textes qu'on puisse en cette matière utiliser sont les articles 123 et suivants du Code pénal. Or ces textes apparaissent comme inapplicables.

L'article 123 est ainsi conçu : « *Tout concert de mesures contraires aux lois, pratiqué soit par la réunion d'individus ou de corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique, soit par députation ou correspondance entre eux, sera puni d'un emprisonnement de deux mois au moins et de six mois au plus, contre chaque coupable, qui pourra de plus être condamné à l'interdiction des droits civiques, et de tout emploi, pendant dix ans au plus.* »

Ce texte paraît classer à part les fonctionnaires dé-

1. Certains auteurs n'ont en effet pas reculé devant cette conséquence logique. Un projet de loi, déposé au Sénat en 1895, étendait l'interdiction de la grève aux employés des Compagnies de chemins de fer. Ce projet a été voté par le Sénat en 1896. Voir dans le même sens Leroy-Beaulieu, *Du droit de grève en général et pour les employés de chemins de fer en particulier*, dans *l'Économiste français*, 1898, page 537, et, du même auteur : *Les fonctionnaires et employés d'utilité publique*, dans *l'Économiste français* du 22 mai 1909.

positaires de quelque partie de l'autorité publique et consacrer ainsi la distinction en agents d'autorité et en agents de gestion que nous avons rejetée. Nous aurons à nous expliquer sur ce point dans la section suivante du présent chapitre. Tout ce que nous voulons remarquer, à présent, c'est qu'il est fort douteux que cette disposition du Code pénal ait entendu viser la grève. Elle incrimine en effet le concert de mesures contraires aux lois. Or la grève, c'est-à-dire la cessation temporaire d'un service, ne peut pas être considérée, à proprement parler, comme une mesure contraire aux lois.

Les articles 124 et 125 sont également inapplicables en la matière. Le premier vise un concert de mesures contre l'exécution des lois ou contre les ordres du Gouvernement, le second un concert de mesures ayant eu pour objet ou pour résultat un complot attentatoire à la sûreté intérieure de l'État.

L'article 126 a en vue tous les agents de l'État. Il dispose en ces termes : « Seront coupables de forfaiture et punis de la dégradation civique : les fonctionnaires publics qui auront, par délibération, arrêté de donner des *démissions* dont l'objet ou l'effet serait d'empêcher ou de suspendre soit l'administration de la justice, soit l'accomplissement d'un *service quelconque*. »

Ce texte semble punir la cessation concertée de n'importe quel service public. Mais il ne peut s'ap-

pliquer que dans l'hypothèse où l'entente a décidé ou provoqué *des démissions*. La démission est un élément essentiel du délit prévu par l'article 126 et il est de principe certain que la loi pénale doit être interprétée très restrictivement; on ne peut étendre, par analogie ou autrement, une incrimination portée par le Code pénal. Or la démission n'est pas la grève. Normalement, les fonctionnaires qui se mettent en grève ne démissionnent pas. La grève, on l'a fait observer avec raison, implique un attachement à la fonction, marque le désir qu'a le fonctionnaire de continuer à la remplir (1). Elle est donc un acte profondément différent de la démission.

Il est clair que, par suite, l'article 126 n'incrimine pas plus les fonctionnaires grévistes que les articles 123, 124 et 125 (2). Les P.T.T ne tombaient pas sous le coup de ces dispositions. Et nous estimons que c'est à tort qu'on a cherché, lors des incidents du Midi viticole, en juin 1907, à utiliser contre les maires démissionnaires les textes dont il s'agit (3).

1. Berthélemy: Les syndicats de fonctionnaires, *Revue de Paris*, 1906, p. 889; Leroy. *Les transformations de la puissance publique*, p. 227 et suiv.; Fontaine. *Le louage de travail*, no 397; Pic. *Traité de législation industrielle*, 3^e édition, p. 267.

2. M Garçon estime aussi que ces textes demeurent inapplicables aux fonctionnaires en grève. Voir *Revue pénitentiaire*, 1906, page 856.

3. Voir l'arrêt du 6 décembre 1907 dans Sirey, 1908,1,433, avec une note de M. Roux. Voir aussi une note de M. Jèze dans *Revue de*

Sans doute les maires sont des fonctionnaires et ils avaient démissionné, mais leur démission avait été donnée sur les ordres d'un comité distinct d'eux, non pas à la suite d'une délibération commune qu'ils auraient eue; ils ne rentraient donc pas dans les termes de l'article 126.

Une théorie ingénieuse a été présentée récemment par M. Clunet à propos des textes que nous venons d'étudier (1). L'auteur part de cette affirmation qu'un syndicat de fonctionnaires est irrégulier. Il en résulte, d'après lui, que si un tel syndicat organisait une grève, il y aurait une coalition de fonctionnaires prévue et réprimée par l'article 123 du Code pénal. Mais, s'apercevant que son système mène à cette conséquence singulière qu'une grève organisée par une association proprement dite de fonctionnaires, serait licite, M. Clunet semble admettre qu'il y aurait encore lieu de faire application, en cette dernière hypothèse, des articles 123 et suivants. Toute cette argumentation, à la vérité fort captieuse, repose sur ce postulat qu'un syndicat de fonctionnaires est entaché d'illégalité. Or cette assertion est très malaisée à démontrer dans le silence de la loi de 1884 et après l'arrêt du Conseil d'État du 11 décembre 1908 qui a

droit public, 1908, page 68, et la chronique de M. Rolland dans la même revue, 1907, pages 728 et suiv.

1 Clunet. *Les associations au point de vue historique et juridique*, t. 1, p. 259 et suiv.

reconnu la légalité d'une association professionnelle de fonctionnaires (1).

De toutes les considérations précédemment développées il résulte que les doctrines intransigeantes qui refusent aux fonctionnaires, d'une manière absolue, les droits de syndicat et de grève, ne trouvent pas plus d'appui dans les dispositions de nos lois positives que dans le domaine théorique.

SECTION II

Solution transactionnelle

La théorie qui distingue les fonctionnaires en agents d'autorité et en agents de gestion cherche à résoudre la question qui nous occupe par une distinction correspondante (2).

Les agents d'autorité, dépositaires d'une portion de la puissance publique, et dont la situation ne comporte aucun élément contractuel avec l'autorité centrale, ne peuvent invoquer contre l'Administration aucune des prérogatives des salariés. Ils n'ont ni la faculté de se syndiquer, ni celle de se mettre en grève.

1. Voir le chapitre de notre thèse intitulé : La jurisprudence et les groupements de fonctionnaires (1^{re} partie, chapitre 4).

2. Barthélemy, *loc. cit.* ; Bourguin. *Application des lois ouvrières aux ouvriers et employés de l'État* ; *Revue pénitentiaire*, juin 1906, discussion sur les syndicats de fonctionnaires.

Au contraire les agents de gestion, qui n'ont à aucun degré reçu en dépôt la puissance publique, qui se bornent à faire pour le compte des Administrations les actes que les particuliers accomplissent dans la gestion de leur patrimoine, qui sont liés à l'autorité par un contrat de droit privé, ne doivent-ils pas bénéficier, au même titre que les ouvriers et les employés des industries privées, du droit syndical? Ne doivent-ils pas également, comme tous les autres salariés, se voir reconnaître le droit de grève?

Cette doctrine semble néanmoins subordonner les droits de syndicat et de grève des agents de gestion à deux conditions. D'abord il lui paraît nécessaire que ces agents exercent une fonction assimilable aux professions qu'a visées la loi de 1884; ainsi les instituteurs ne pourraient se syndiquer parce qu'ils exercent une profession libérale et que la loi en question n'a pas prévu les professions libérales (1). En outre la liberté de la grève est déniée aux fonctionnaires qui sont au service d'entreprises intéressant la défense nationale.

Nous avons déjà critiqué la distinction des fonctionnaires en agents d'autorité et en agents de gestion. Nous avons dit qu'elle ne correspond pas à la réalité, parce qu'il y a dans tout de l'autorité et de la

1. Dans leur manifeste de décembre 1905, les instituteurs réclamaient cependant le droit syndical en se basant sur leur qualité d'agents de gestion Cf. Laurin. *Les instituteurs et le syndicalisme*.

gestion ; nous avons montré que ce système a tort de considérer les agents dits d'autorité comme n'ayant aucune relation contractuelle avec l'Administration et de regarder les agents dits de gestion comme étant liés à l'État par un contrat de droit privé. Tous les fonctionnaires sont en rapport contractuel avec l'Administration, mais il s'agit d'un contrat spécial de droit public que nous avons analysé (1).

Il importe d'insister davantage sur la réfutation du système en question. Car la distinction qu'il propose, dans la matière du syndicat et de la grève, a séduit et séduit encore un certain nombre d'esprits.

Ce système nous apparaît comme théoriquement inacceptable et comme pratiquement dangereux.

La distinction qui le constitue est absolument arbitraire. Le critérium en est impossible à trouver.

Il semble que le préfet soit le fonctionnaire d'autorité par excellence. Or ses fonctions de gestion sont de beaucoup les plus nombreuses. « On n'a même pas la chance de pouvoir alléguer qu'elles sont accidentelles, dit M. Alibert (2), puisqu'au point de vue juridique, elles absorbent toute la compétence préfectorale, en dehors des arrêtés et des rôles des contributions directes : il suffit, en effet, de rappeler que

1. Voir notre chapitre précédent sur la définition du fonctionnaire.

2. Raphaël Alibert, *Les syndicats, associations et coalitions de fonctionnaires*, Thèse, Paris 1909, p. 115.

le préfet est chargé de la tutelle des communes, et de la gestion du domaine national et départemental, de concert avec l'Administration de l'Enregistrement.

« Les agents des finances, continue M. Alibert, sont des fonctionnaires de gestion : ils participent cependant à l'exercice de la puissance publique, avec le droit de faire des procès-verbaux ; ils sont même essentiellement agents d'autorité lorsqu'ils décernent des contraintes autorisant toutes les voies d'exécution contre le contribuable. »

On voit donc qu'il est impossible de marquer une limite entre l'agent d'autorité et celui de gestion. La distinction est en contradiction avec les faits qui montrent la coexistence et la pénétration, dans la personne d'un même fonctionnaire, des actes d'autorité et des actes de gestion. Cette distinction, n'expliquant pas les réalités, n'est pas scientifique.

Il y a plus. Non seulement cette théorie ne s'adapte pas aux faits qu'elle prétend expliquer, mais elle laisse dans l'ombre un certain nombre de faits. C'est une conception beaucoup trop étroite. Il est inexact que les idées d'autorité et de gestion s'appliquent à l'exercice de toutes les fonctions publiques. Un professeur de l'enseignement primaire, secondaire ou supérieur, appointé par l'État, est certainement un fonctionnaire. Or, on ne peut vraiment dire de lui qu'il soit un fonctionnaire d'autorité ou de gestion. A l'inverse il y a des agents d'autorité qui ne sont

pas fonctionnaires : les soldats, les jurés, les huissiers (1).

Malgré son insuffisance théorique, la distinction que nous rehaussons a néanmoins été défendue sur le terrain des textes. Nous avons cité l'article 123 et nous avons souligné les mots par lui employés : « individus ou corps dépositaires de quelque partie de l'autorité publique ». Cette expression paraît être la consécration légale d'une théorie erronée. Les criminalistes rendent compte de cette singularité en disant que l'article 123 est une survivance. Le délit qu'il incrimine n'a jamais été commis. C'est un délit théorique (2). Le texte ne préjuge donc en rien de la théorie de la fonction publique.

Inacceptable théoriquement, la distinction des agents d'autorité et des agents de gestion est, avons-nous ajouté, dangereuse au point de vue pratique. Elle tend en effet à favoriser le développement du syndicalisme des fonctionnaires qui, s'il peut avoir quelque chose de bon, ne laisse pas cependant d'éveiller de légitimes inquiétudes dans la conscience nationale contemporaine.

M. Paul Boncour a bien vu comment la théorie

1. Alibert, *loc. cit.*, p. 115.

2. Garraud. *Traité théorique et pratique du droit pénal français*, 2^e édition, tome 3, p. 414, et tome 6, p. 104; Garçon. *Code pénal annoté* sous l'article 113; Barthélemy. *Droit administratif*, 3^e édition, page 54;

Alibert, *loc. cit.*, page 135.

dont il s'agit coïncide avec la pensée syndicaliste. « La difficulté est évidemment, dit-il, que certaines catégories de fonctionnaires ne peuvent raisonnablement pas prétendre au bénéfice du droit syndical et n'y ont jamais songé!... Par opposition au syndicalisme intégral, ajoute-t-il, on a désigné sous le nom de syndicalisme mitigé la doctrine qui autorise le syndicat moyennant certaines conditions ou à certains fonctionnaires. Parmi ces conditions, on cite l'interdiction de la grève. Nous savons ce qu'il faut en penser. Parmi les fonctionnaires qu'il faudrait privilégier on désigne : a) dans une première catégorie, les petits fonctionnaires ; or il n'y a pas de critérium ; b) dans une seconde catégorie, *les fonctionnaires de gestion ; c'est à tort, car jamais le syndicalisme intégral n'a prétendu à autre chose* (1). »

De cette citation, les citoyens qui regardent avec effroi l'organisation des armées syndicalistes de fonctionnaires pourront conclure que la théorie qui propose d'accorder le syndicat et la grève aux agents dits de gestion conduit à une mauvaise politique sociale. Quoi qu'il en soit, cette théorie est, au point de vue rationnel et juridique, entièrement inacceptable.

Elle n'apporte, pas plus que les opinions intransigeantes examinées dans la précédente section, de solution satisfaisante au problème que nous cherchons à élucider.

1. P. Boncour. *Les syndicats de fonctionnaires loc. cit.*

CHAPITRE III

La solution

Le problème du statut des fonctionnaires relativement aux droits de syndicat et de grève ne comporte pas une solution qui puisse s'exprimer par un oui ou non général et catégorique. Il faut distinguer parmi les fonctionnaires, non pas, nous l'avons vu, d'après le critérium chimérique de l'autorité et de la gestion, mais bien d'après le caractère *essentiel ou facultatif* pour l'État des services publics dont les fonctionnaires assurent l'accomplissement. Aux fonctionnaires qui collaborent à l'exercice d'une mission essentielle de l'État il faut résolument refuser la grève et même le syndicat proprement dit. Aux fonctionnaires qui collaborent à l'exercice d'une mission simplement facultative de l'État, il convient d'accorder ces facultés.

Telle est la double proposition que nous allons nous attacher à démontrer.

Dans une première section nous chercherons à l'établir directement.

Dans une seconde section, nous répondrons aux objections qu'elle peut soulever.

SECTION I

La solution dépend d'une distinction entre les fonctions essentielles et les fonctions facultatives de l'État.

Notre démonstration implique l'examen de trois questions. Il s'agit :

1° De définir les termes employés et d'établir l'existence des deux catégories d'attributions de l'État dont il s'agit ;

2° De montrer pourquoi il y a lieu d'accorder en principe le syndicat et la grève aux agents qui sont au service d'une mission facultative de l'État, de les refuser aux agents qui sont au service d'une mission essentielle de l'État ;

3° De montrer que le principe établi comporte certaines limitations.

I

Nous avons défini la fonction publique : *une fonction sociale monopolisée par l'État*. Si l'État monopolise ainsi certaines fonctions, c'est apparemment qu'il considère ce monopole comme nécessaire ou comme simplement avantageux pour la collectivité ; c'est, en d'autres termes, qu'il pense, à tort ou à rai-

son, que les particuliers — individus ou groupes — seraient impuissants à exercer ses fonctions ou qu'ils ne seraient pas capables de les remplir aussi bien que lui. Il faut ajouter qu'il y a des services sociaux dont l'État se charge exclusivement, non en vertu des considérations précédentes, mais sous l'empire de simples besoins financiers. Il est manifeste, par exemple, que ce n'est point l'impuissance des initiatives individuelles à fournir le même service qui a décidé l'État à se réserver la culture et la manipulation du tabac, la fabrication des allumettes.

Il est donc faux de dire que toutes les missions assumées à un moment donné par l'État s'expliquent par l'impossibilité ou l'insuffisance dans laquelle se trouveraient les initiatives privées par rapport à des services similaires.

Dès lors il est parfaitement logique de répartir les attributions actuelles de l'État en deux catégories : celles qui correspondent à des services sociaux auxquels lui seul peut pourvoir, celles qui ont pour objet des services auxquels des particuliers ou des groupements de particuliers pourraient également pourvoir.

Or les fonctions que l'État seul peut remplir sont précisément celles qui lui incombent naturellement, celles en vue desquelles il a été institué, qui sont sa raison d'être même et dont la cessation entraînerait

la ruine du pays. Ces fonctions se déterminent par l'idée du but de l'État.

Pourquoi l'État — un grand État moderne — existe-t-il ? Pour faire régner la paix et l'ordre à l'intérieur, pour assurer la défense à l'extérieur. Les missions mutuelles de l'État sont la police, la justice, la force militaire.

Nous ne prétendons pas que, lorsque l'État s'occupe d'autre chose que de la police, de la justice, de l'armée, il se mêle de ce qui ne le regarde pas, il fasse œuvre de pur dilettantisme, il commette un excès de zèle inutile ou nuisible. Cela sans doute peut se produire, mais l'intervention de l'État peut être aussi, parfois et même souvent, utile et bienfaisante. Ce que nous disons seulement, c'est que dès qu'il fait autre chose que de maintenir l'ordre juridique, la paix intérieure et extérieure, l'État joue un rôle qui, quelque opportun qu'il puisse être, ne rentre pas dans la notion même de son but naturel.

Nous reconnaissons d'ailleurs aisément que les opinions peuvent différer sur la manière dont il convient de concevoir le but naturel de l'État. Beaucoup d'esprits ont de ce but une idée plus large que la nôtre. Il leur serait même possible d'accepter la discussion sur le terrain où nous nous sommes placé et de soutenir que la protection des classes ouvrières, l'organisation des assurances, des retraites, de la prévoyance sous toutes ses formes, sont comprises dans

cette mission naturelle de l'État qui est la tutelle de l'ordre juridique (1).

Mais, si grande que soit l'extension des attributions *naturelles* de l'État, on reconnaîtra du moins qu'elles rencontrent une *limite*. Nul ne prétendra que les monopoles du tabac et des allumettes appartiennent à la sphère naturelle de l'activité de l'État et soient contenus dans la notion même de celui-ci. Les particuliers pourraient, tout aussi bien que l'État, pourvoir aux besoins de tabac et d'allumettes (2).

De même les Compagnies de chemins de fer montrent que l'État n'est pas seul capable d'assurer convenablement les services de communication et de transport. Les partisans du développement des fonctions économiques de l'État sont bien obligés d'avouer que ce dernier n'est pas encore suffisamment organisé et outillé pour y faire face comme ils le désireraient. « En fait, dit M. Gide, il peut y avoir des États mal organisés pour exercer des fonctions économiques. Il ne faut pas oublier que l'État, même dans les pays les plus avancés au point de vue démocratique (surtout dans ceux-là, faudrait-il dire !), n'a été organisé

1. Pourquoi ne pas comprendre aussi dans cette mission la protection de la moralité publique (alcoolisme, publications pornographiques, jeux, hygiène) ?

2. L'État fait de la porcelaine à Sèvres, des tapis aux Gobelins, des gravures au Louvre. Ces industries ne rentrent évidemment pas dans la sphère des attributions naturelles de l'État.

qu'en vue de ses fonctions politiques et nullement de ses fonctions économiques, et même que celles-ci sont subordonnées à celles-là, il suffit de voir l'influence des intérêts électoraux quand il s'agit d'établir un chemin de fer ! La forme encore embryonnaire de la division du travail dans le Gouvernement, l'arbitraire avec lequel sont distribuées les fonctions publiques, l'instabilité du pouvoir, l'organisation grossière du suffrage dit universel, lequel trop souvent ne représente même pas la volonté de la majorité, peuvent rendre l'État actuellement impropre à poursuivre des fins économiques. Mais il est permis d'espérer que du jour où il serait constitué en vue de ces nouvelles fonctions, il pourrait exercer une action plus économique et plus efficace que celle à laquelle il s'est essayé jusqu'à présent (1). » Qu'est-ce à dire sinon que les services économiques appartiennent si peu au but naturel de l'État que les particuliers ont pu jusqu'à présent les assurer aussi bien, et même mieux, qu'il n'aurait pu le faire lui-même ? Nous n'avons pas à discuter ici la question de savoir si la nationalisation des mines serait une heureuse mesure sociale, mais l'expérience a bien montré que l'exploitation minière n'incombe pas naturellement à l'État, puisqu'elle a été jusqu'ici effectuée par des individus ou par des sociétés. Que la nationalisation des mines

1. Gide. *Cours d'économie politique* 1909, pages 31 et 32.

soit décidée dans un avenir plus ou moins prochain, on verra éclore une nouvelle fonction d'État dont la raison d'être ne sera certainement pas l'impuissance de l'initiative privée.

On pourrait multiplier les exemples. Si les sociétés sont capables d'opérer le transport des voyageurs et des bagages, elles peuvent également transporter les lettres, les signes divers de la pensée, la parole. Ces moyens de communication ont été monopolisés par presque tous les États. Mais il n'en résulte pas que le service social auquel ils répondent appartient naturellement à l'État. Le télégraphe est géré aux États-Unis par des entreprises privées. Il en est de même pour les téléphones dans quelques pays. Les câbles sous-marins sont au pouvoir de Compagnies. Et la preuve que l'État n'a point pour mission naturelle de gérer ces importants services, se trouve dans les récriminations dont il a parfois été la victime à leur sujet (1). On fait observer que l'État a du moins sur l'entreprise privée la supériorité de ne pas rechercher les profits. C'est possible. Mais il n'en résulte pas que l'État assure mieux que ne le feraient des Compagnies, stimulées par la recherche du profit, les services dont il s'agit.

En somme, il est permis à chacun de désirer, sui-

1. L'exploitation des téléphones par l'État français a provoqué, on le sait, la constitution d'une ligue d'abonnés contre l'État. C. Gide, *loc. cit.*, p. 274.

vant son tempérament et ses réflexions, une extension ou une diminution des attributions de l'État. Les opinions peuvent à cet égard s'échelonner depuis la conception de l'État-gendarme jusqu'à celle de l'État-Providence. Mais il n'est guère possible de nier que, parmi toutes les fonctions dont l'État se charge ou peut se charger, il y en a qui ne sauraient être exercées que par lui, tandis que d'autres peuvent être également accomplies par les particuliers.

Nous appelons les premières les *fonctions essentielles* de l'État et les secondes les *fonctions facultatives* de l'État.

La liste des unes et des autres est sans doute sujette à discussion. Individualistes et socialistes batailleront longtemps sans arriver à l'arrêter de concert. Mais nous croyons qu'individualistes et socialistes s'entendront sur le point suivant : C'est que, théoriquement du moins, il y a des services sociaux auxquels l'État seul peut pourvoir, et d'autres services sociaux auxquels les particuliers *peuvent* pourvoir, indépendamment de la question de savoir s'il vaut mieux confier ces derniers services aux particuliers ou à l'État.

La distinction est donc rationnelle. Nous pouvons ajouter qu'elle est expérimentale. Car, d'une part, nous voyons certaines fonctions assumées par tous les États (justice, police, armée), d'autre part, des fonctions qui sont remplies par certains États et lais-

sées par d'autres États à l'initiative individuelle (télégraphe) ou qui sont, dans un même pays, partagées entre l'État et les particuliers (les chemins de fer en France).

Il nous reste à montrer pourquoi, s'il faut accorder le syndicat et la grève aux fonctionnaires qui sont au service d'une fonction facultative de l'État, il convient au contraire de les refuser aux fonctionnaires qui se trouvent au service d'une fonction essentielle de l'État.

II

« Le gouvernement, a dit Benjamin Constant, ne doit avoir aucun pouvoir en dehors de sa sphère ; dans sa sphère il ne saurait en avoir trop. »

Cette formule nous semble indiquer à merveille quels doivent être les rapports de l'État avec les fonctionnaires qu'il emploie. Dans sa sphère naturelle, l'État doit être parfaitement obéi ; l'existence même de la nation exige sa souveraineté absolue. Mais, dans sa sphère facultative, l'État, ne pouvant plus invoquer cette raison supérieure et décisive, ne peut pas prétendre à la même autorité. Dans le premier cas la liberté individuelle des fonctionnaires doit fléchir devant un impératif catégorique émané du vouloir-vivre de la nation. Dans le second cas les fonctionnaires ne voient pas leur liberté individuelle se heurter au même obstacle.

Les fonctions essentielles de l'État sont celles que lui seul peut remplir, qui rentrent dans sa définition même, qui ont été la raison de son institution, et dont l'inaccomplissement causerait la ruine et la disparition du pays. Au surplus, si l'État ne remplit pas ces fonctions, nul ne les remplira à sa place. En d'autres termes, si les fonctionnaires par l'intermédiaire desquels l'État assure ses services essentiels, cessent leurs fonctions, les citoyens ne seront pas capables de s'organiser spontanément pour pourvoir aux besoins sociaux essentiels auxquels ces services répondent. L'obéissance entière de ces fonctionnaires apparaît donc comme indispensable à la vie de la nation.

La grève est par suite inadmissible de la part de cette catégorie de fonctionnaires. Que l'armée française se mette en grève, c'en serait fait de la nation française ! Que la police administrative refuse de prévenir les crimes et les délits, que la police judiciaire refuse de rechercher les délinquants, que la magistrature refuse de juger correctionnellement ou de trancher les différends civils, une anarchie immédiate s'installerait dans la nation ; que cette situation se prolonge un peu, c'en serait encore fait de la société nationale !

Il est inutile d'insister sur des propositions aussi évidentes. Mais il peut paraître plus délicat de refuser aux fonctionnaires essentiels la liberté du syndicat. Un instant de réflexion dissipe l'hésitation. La

nature des services qu'ils assurent requiert une obéissance complète ; ils doivent exécuter les ordres sans discussion, ne donner leur avis que quand l'autorité le leur demande ; ils n'ont aucun droit à critiquer les actes du Gouvernement. La discipline est la force de toutes les administrations comme elle est la force de l'armée. Et la discipline est une nécessité dans l'exercice des fonctions essentielles de l'État. Or le syndicat impliquerait dans une mesure plus ou moins large la critique des décisions de l'autorité ; par le fait même que le syndicat a pour objet l'étude et la défense des intérêts professionnels, les syndiqués poseraient leurs intérêts personnels en face des intérêts généraux et primordiaux qu'ils sont chargés de satisfaire. Dans le domaine de ses attributions essentielles l'État doit avoir un pouvoir absolu. Sans doute il peut, dans l'intérêt collectif, consulter ses subordonnés, mais il lui faut exiger de ceux-ci, lorsqu'il commande, une obéissance pleine et entière. En dehors de ce point de vue, il y a un autre motif de dénier formellement le droit de syndicat aux fonctionnaires essentiels. C'est que le syndicat — et nous prenons ici ce mot dans le sens large de groupement professionnel, quelle que soit sa forme — est organisateur de grèves. L'association professionnelle est génératrice de la grève. Or celle-ci est manifestement incompatible avec la fonction publique essentielle.

Les considérations précédentes perdent leur valeur

si l'on se tourne du côté des fonctionnaires qui assurent l'exercice de fonctions simplement facultatives de l'État. Si ces agents font défaut, les particuliers pourront créer des organismes fournissant les services suspendus. Les Chambres de commerce l'ont prouvé lors des dernières grèves des postes. Accorder la grève et le syndicat aux fonctionnaires facultatifs n'est donc plus jouer avec l'existence de la nation.

Soit, dira-t-on, mais les fonctions dont il s'agit maintenant, quelque facultatives qu'elles soient pour l'État, sont en fait monopolisées par lui. Leur arrêt déterminera nécessairement une perturbation. Cette crise ne sera pas toujours conjurée par des organisations spontanées de particuliers et l'initiative des Chambres de commerce peut à cet égard paraître aussi exceptionnelle qu'admirable.

Nous répondrons que la perspective de cette crise n'est pas une raison suffisante de refuser la grève aux fonctionnaires dont nous nous occupons. Car une perturbation tout aussi violente et un malaise social tout aussi grave peuvent résulter de la cessation de nombre de fonctions sociales non monopolisées par l'État, de beaucoup de services collectifs qui ne sont pas des fonctions publiques. Une grève des employés des Compagnies d'Orléans et de Paris-Lyon-Méditerranée ne serait pas moins préjudiciable aux affaires qu'une grève des employés des chemins

de fer de l'Etat. Eh bien ! nous répondra-t-on, il faudra interdire la grève aux employés de tous les chemins de fer, monopolisés ou non. Ainsi l'on prend l'intérêt public comme justification de la prohibition de la grève. Mais, en raisonnant de cette façon, on ne voit pas à quelle conséquence logique on aboutit. Cette conséquence n'est rien moins que la suppression radicale et universelle du droit de grève. En effet tous les métiers étant, comme nous l'avons dit, des fonctions sociales, la grève, dans toutes les branches de l'activité humaine, occasionnera toujours un malaise et contrariera toujours l'intérêt public. Il faudrait par suite interdire la grève non seulement aux boulangers, aux ouvriers des entreprises d'alimentation, de distribution d'eau, d'éclairage, aux cochers et aux chauffeurs d'automobiles, mais aux ouvriers et aux employés de toutes les industries et de tous les commerces, car l'arrêt de toute industrie et de tout commerce préjudicie aux intérêts généraux. Il faut donc, pour être logique, ou bien rayer de notre législation le droit de grève, ou bien le reconnaître également aux fonctionnaires facultatifs et aux employés des industries privées.

On voit donc qu'il n'y a pas de raison de traiter différemment sur le terrain général et sociologique où nous nous plaçons, les agents accomplissant les fonctions facultatives de l'État et les agents des industries privées. Chez les uns comme chez les autres

la conscience du devoir professionnel indiquera le point où doit s'arrêter l'exercice de la liberté individuelle, le moment où un sacrifice des intérêts généraux sera opportun. Mais la liberté individuelle de la grève — et *a fortiori* du syndicat — ne rencontre pas plus d'obstacle, au point de vue du droit absolu, chez ceux-ci que chez ceux-là.

III

Nous croyons avoir justifié la solution qui consiste à refuser la grève et le syndicat aux fonctionnaires essentiels, à les accorder au contraire aux fonctionnaires facultatifs.

Ce principe ne saurait comporter aucune dérogation en ce qui concerne la première catégorie de fonctionnaires. La nature de leurs fonctions commande une discipline absolue et constante.

Au contraire le principe de la liberté de la grève et du syndicat pour les fonctionnaires facultatifs peut rencontrer certaines limitations. Une première restriction a déjà été indiquée à la fin du précédent paragraphe ; elle est d'ordre moral et ressortit à la conscience du devoir et de l'honneur professionnels, qui peut être, chez les fonctionnaires, plus ou moins facile ou scrupuleuse.

Mais ce n'est pas tout et la liberté de ces fonctionnaires peut être restreinte par des motifs d'ordre

juridique. Lorsque nous avons défini le fonctionnaire, nous avons remarqué que celui-ci n'est pas lié à l'État par un contrat de droit privé, ainsi que les ouvriers et les employés des industries privées sont liés aux patrons, mais bien par un contrat spécial de droit public. Nous avons noté les traits de ce contrat et nous avons vu qu'ils consistent en ceci que les conditions d'exercice de la fonction, au lieu d'être librement débattues et modifiées par l'Administration et le fonctionnaire, sont fixées par des textes s'imposant aux deux contractants.

De cette notion il découle que, lorsqu'un individu sollicite et obtient l'accès à une fonction publique, il accepte les clauses du contrat relatives à cette fonction et fixées par les textes dont il s'agit.

Or supposons qu'un contrat de fonction publique soit conclu sous l'empire d'une loi réglant le statut des fonctionnaires et laquelle, d'une part, autorise l'association professionnelle dans des limites déterminées, d'autre part, interdise expressément la grève. C'est l'hypothèse qui se présentera lorsque le projet actuel de statut sera voté par le Parlement. Alors le fonctionnaire, en adhérant à la fonction, aura implicitement, mais réellement, accepté les clauses légales du contrat, c'est-à-dire l'interdiction de la grève et une certaine limitation de la liberté syndicale. Son droit sera restreint par son engagement contenu dans son adhésion à la fonction. Et il n'y aura là rien que

de très normal. Tout contrat implique une limitation de liberté de la part des parties contractantes, le contrat de fonction publique comme les autres. C'est l'application des règles générales du droit.

Qu'on ne nous oppose pas que l'une des parties contractantes, l'Administration, serait plus forte que l'autre, que cette inégalité vicierait en quelque sorte le contrat ! Ce point de vue serait totalement faux, puisque les clauses du contrat ne seront pas, entre l'Administration et le fonctionnaire, l'objet d'une discussion dans laquelle celle-là abuserait de celui-ci, mais seront fixées par une loi votée par les mandataires du pays qui sont à la fois les représentants des administrés et des fonctionnaires (1).

Les restrictions de nature contractuelle que nous venons de faire ressortir tendent, on le voit, à empêcher ce que pourraient avoir de funeste les conséquences du principe théorique de la liberté absolue des fonctionnaires facultatifs.

SECTION II

Réponse aux objections.

La solution que nous avons adoptée est celle-ci : les fonctionnaires au service des fonctions essentielles

1. Cela prouve une fois de plus la nécessité de la détermination par une loi du statut des fonctionnaires. Sous le régime des décrets ou mptes circulaires, l'Administration est une contractante qui

de l'Etat ne peuvent avoir les facultés de grève et de syndicat. Les fonctionnaires au service des fonctions facultatives de l'État possèdent, en principe, ces droits, mais si la loi qui fixe les conditions du contrat de fonction publique limite ou supprime ces droits, le fonctionnaire, du fait de son adhésion à la fonction, s'engage à respecter ces clauses et restreint sa liberté par sa propre volonté.

Il nous reste à prévoir les objections qui peuvent être soulevées contre cette solution et à y répondre.

Une première objection va être immédiatement éliminée. Elle consisterait à dire que reconnaître le droit de grève à tous les fonctionnaires facultatifs constituerait un danger pour le pays et que ce danger serait d'autant plus grave qu'on dresserait une liste plus longue des attributions simplement facultatives de l'État. Sans doute ce danger ne serait pas la mort du pays, mais une crise toujours préjudiciable. Sans doute encore toutes les grèves, même dans l'industrie privée, causent une gêne et une perturbation. Mais ce n'est pas une raison pour les multiplier en y excitant les fonctionnaires. A cette objection nous avons déjà répondu en faisant observer que les restrictions d'ordre contractuel (et ici l'ordre contractuel se confond

peut abuser de sa force. Il n'en sera plus de même lorsque les conditions du contrat de fonction publique seront déterminées par l'autorité supérieure de la loi.

pratiquement, nous l'avons vu, avec la loi), que ces restrictions du principe de la liberté des fonctionnaires facultatifs suffisent abondamment à éloigner les périls signalés.

L'objection capitale est dirigée contre la distinction des fonctions de l'État en essentielles et facultatives et, par suite, contre la distinction correspondante des fonctionnaires en deux catégories. Cette distinction ne met-elle pas en jeu la notion même de l'État et ne place-t-elle pas l'esprit devant la question la plus haute et la plus compliquée que puissent présenter la politique et la sociologie : celle des rapports de l'individu et de l'État ? N'est-il pas certain que, sur la question de savoir quelles attributions doivent être reconnues à l'État, quelles attributions doivent être au contraire abandonnées aux initiatives individuelles, chacun se déterminera d'après ses tendances individualistes ou étatistes plus ou moins prononcées, de telle sorte qu'il y aura presque autant de manières de voir que de personnes abordant le problème ? N'est-il pas chimérique de prétendre fonder la solution sur un critérium aussi fuyant ? La théorie exposée, en un mot, n'a-t-elle pas un caractère trop nettement et abusivement subjectif ?

Nous répondrons que nous n'avons jamais prétendu résoudre la question de savoir quelles fonctions *il convient* de laisser aux individus et quelles fonctions *il convient* d'attribuer à l'État. Ce n'est pas sur cette

donnée fragile et subjective qu'est construite notre thèse. Nous nous sommes placé en présence de ce fait, qu'individualistes et étatistes constatent, à savoir que certaines fonctions, par leur nature même, ne sont susceptibles d'être remplies que par l'État, que certaines autres fonctions au contraire, par leur nature également, peuvent être remplies par des particuliers. Ainsi la défense nationale ne peut être assurée que par l'État : voilà une fonction essentielle de l'État ; les allumettes pourraient être fabriquées par des particuliers : voilà une fonction facultative de l'État. Les postes, télégraphes et téléphones *pourraient* être exploités par des individus, indépendamment du point de savoir s'il serait préférable qu'ils le fussent effectivement : voilà encore une fonction facultative de l'État.

On voit donc que notre distinction repose sur un critérium *objectif*. Elle est rationnelle et peut, dans une très large mesure, sinon complètement, être vérifiée expérimentalement par l'observation de ce qui se passe en France et dans tous les États modernes.

Encore une fois, il n'y a guère d'hésitation possible sur le point de savoir si un service social peut ou non, objectivement, être assuré par les particuliers. Prenons encore un exemple. L'instruction publique est actuellement partagée entre l'État et des institutions libres. Quoi que l'on pense des projets de monopole de l'enseignement — et nous n'avons pas à

entrer ici dans la discussion de ces projets — on est bien obligé de constater que l'enseignement est un service social que l'État n'est pas seul à pouvoir assurer, puisque les particuliers l'assurent à côté de lui. Le jour où le monopole en question serait établi, il demeurerait toujours vrai de dire que l'instruction publique est une fonction facultative de l'État.

On ne pourrait donc pas nous dire : il ne s'agit pas de philosopher éternellement sur la distinction que vous proposez, sur les rapports des particuliers et de l'État, mais de remédier le plus promptement possible à la crise du fonctionnarisme ; or, avec votre système, on ne s'entendra jamais et le problème ne sera pas pratiquement résolu.

Nous répondrions que notre distinction des fonctions essentielles et des fonctions facultatives de l'État, au sens où nous avons pris ces expressions, est simple et ne suscite pas de longues disputes, pourvu qu'on prenne soin de ne pas mêler à cette distinction celle des attributions qu'il serait opportun de confier ou de ne pas confier à l'État.

CONCLUSION

L'étude à laquelle nous nous sommes livré nous a conduit à poser les principes suivants :

1° Les fonctionnaires assurant les fonctions essentielles de l'État ne peuvent en aucun cas prétendre à la grève ni au syndicat. Dans cette mesure — et dans cette mesure seulement — il y a incompatibilité foncière entre la fonction publique et l'exercice des droits de grève et de syndicat.

2° Les fonctionnaires assurant des fonctions simplement facultatives de l'État peuvent, en principe, être admis au syndicat et même à la grève.

Toutefois ces derniers fonctionnaires peuvent voir leurs droits limités ou supprimés en cette matière par une loi. Comme cette loi, en déterminant le statut des fonctionnaires, fixe les clauses mêmes du contrat de fonction publique, lesquelles s'imposent à la fois à l'Administration et au fonctionnaire, comme d'autre part l'adhésion du fonctionnaire à la fonction implique consentement à ces clauses, c'est librement en conséquence que le fonctionnaire sera privé

des droits ou d'une partie des droits qui lui appartiendraient en principe.

Nous croyons que la théorie que nous avons soutenue est cohérente, qu'elle est conforme à la raison, à la notion sociologique et juridique de la fonction publique, aux principes généraux du droit.

Nous croyons que l'atténuation aux principes que nous avons tirée de l'analyse du contrat de fonction publique est suffisante pour rassurer les esprits qu'inquiéterait l'extension du droit de grève aux fonctionnaires facultatifs.

Il est possible que le problème que nous avons cherché à résoudre ne se poserait plus dans un régime syndicaliste. La garantie résultant de l'organisation de ce régime rendrait peut-être la grève inutile.

Le problème semblerait au contraire devoir augmenter de gravité si les fonctions de l'État allaient sans cesse en se multipliant.

La crise actuelle du fonctionnarisme est-elle, comme l'affirment les syndicalistes, une étape vers la réalisation intégrale du syndicalisme? Prépare-t-elle une ère plus ou moins rapprochée ou lointaine durant laquelle les services aujourd'hui aux mains de l'État appartiendront à des corporations autonomes, indépendantes les unes des autres, et juxtaposées au-dessous d'un pouvoir qui n'aurait pas le droit de leur commander?

Cette conception est très critiquée par les uns (1), chaleureusement défendue par les autres (2). Les adversaires nient la possibilité de sa réalisation ou affirment que celle-ci conduirait à donner au peuple, sous prétexte de démocratie, « une série de tyrans collectifs » (3).

Il est toujours téméraire de prophétiser. Aussi nous garderons-nous de rechercher si l'évolution nous conduit à une dislocation de la puissance publique et à la formation du syndicalisme intégral ou, au contraire, à un renforcement de l'institution étatiste.

Nous nous permettrons seulement de dire que nous ne croyons pas à l'Évolution-Fatalité. Les hommes sont un facteur important des transformations sociales.

« Les phénomènes sociaux, a dit Auguste Comte, doivent être conçus comme étant, en vertu de leur complication supérieure, les plus modifiables de tous. Ainsi les lois sociologiques comportent des éléments de variation plus étendus que ne le permettent les lois biologiques, et, à plus forte raison les lois physiques ou chimiques. Si donc, parmi les diverses causes modificatrices, l'intervention humaine occupe le même rang d'influence proportionnelle, comme

1. Fernand Faure, *Revue politique et parlementaire*, mars 1906 ; Berthélemy, *La crise du fonctionnarisme*, 1906.

2. Voir les auteurs cités dans notre introduction.

3. Berthélemy, *loc. cit.*

il est naturel de le supposer, cette influence devra être plus considérable dans le premier cas que dans tout autre. Tel est le fondement scientifique des espérances d'une réformation systématique de l'humanité (1). »

Il est permis de partager ces espérances. Quant à nous, notre ambition n'a pas été de réformer l'humanité ni même de pronostiquer les conséquences de la maladie présente du fonctionnarisme. Pour employer des expressions chères à l'illustre positiviste que nous venons de citer, nous ne nous sommes pas placé au point de vue dynamique, mais au point de vue statique. Nous avons seulement recherché s'il convient, dans l'état actuel des choses, d'accorder ou de refuser aux fonctionnaires la liberté syndicale et la liberté de la grève, et nous croyons avoir fourni, sur ce point capital, une solution rationnelle et juridique.

1. *La Sociologie* par *Auguste Comte*, résumé par *Émile Ricolage*, Paris, 1897, page 66.

Vu : le Président de la thèse

BEAUREGARD

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,

L. LIARD

APPENDICE

La Fédération des associations de fonctionnaires.

Ses statuts et sa déclaration.

La Fédération des fonctionnaires, dont nous avons parlé au chapitre 1^{er} de la première partie, s'est réunie, le 1^{er} décembre 1909, à son siège social, 29, rue des Pyramides. Elle a adopté, à l'unanimité des délégués présents, ses statuts et rédigé une déclaration. Il est intéressant de les reproduire (1).

Déclaration.

Les délégués des associations ci-dessous désignées estimant qu'il est nécessaire de confier à un organisme légal, permanent et autorisé, le soin de coordonner les études et les efforts produits par les différents groupements qui se préoccupent de sauvegarder les intérêts professionnels des fonctionnaires, déclarent reconstituer la Fédération des associations, tombée en non-activité depuis septembre 1907.

Soumis aux mêmes règles de discipline, aux mêmes risques d'arbitraire ou de favoritisme, placés sous le même régime de retraites, délimités demain dans leurs droits et devoirs

1. On les trouve dans les journaux du 2 décembre.

individuels par un même statut, sujets à être atteints dans leur liberté collective par des restrictions identiques, les fonctionnaires et agents de tous ordres au service de l'État ont des intérêts communs qui se traduisent par des aspirations communes.

La Fédération, constituée suivant les règles prévues par l'article 7 du décret du 16 août 1901, sera un mandataire régulier, qui usera des moyens légaux de propagande et de documentation dont disposent tous les citoyens et tous les groupements ; elle aidera efficacement à rechercher et à réaliser les solutions équitables des problèmes généraux où l'intérêt des fonctionnaires serait engagé :

Loyaux serviteurs du régime républicain, décidés à rester en dehors de la lutte des partis, préoccupés de n'apporter aucune perturbation dans l'ordre public, *les fonctionnaires fédérés déclarent unanimement ne pas considérer la grève comme un moyen de défense professionnelle.*

Organe de coordination, la Fédération, qui ne s'affiliera à aucune organisation étrangère, laissera pleine et entière autonomie aux associations qui la constituent.

Composée de groupements unis par des tendances communes de fermeté et de modération, la Fédération des fonctionnaires occupera une place normale dans le large mouvement de concentration qui s'accroît parmi toutes les corporations et dans toutes les branches de l'activité nationale.

Forte de l'expérience acquise, désireuse de toujours donner à ses propositions le caractère d'études réfléchies, convaincue de la nécessité d'une hiérarchie et d'une discipline sans abus, elle constituera un élément d'ordre nouveau ; il est

à présumer; cependant, qu'elle rencontrera l'hostilité de ceux qui placent l'idéal républicain dans la conservation intégrale des traditions du passé.

Soucieuse de l'intérêt public, consciente des charges supportées par le contribuable, la Fédération ne se bornera pas à rechercher des satisfactions de catégories.

Elle s'efforcera, sans attenter aux droits acquis, de préciser, en vue de leur suppression, toutes les dépenses inutiles, de signaler toute organisation surannée ou défectueuse, d'alléger les formalités des règlements administratifs.

D'accord avec les intéressés, elle étudiera et préconisera toute modification qui aurait pour objet, sans nuire aux intérêts du Trésor ou à ceux de la collectivité, de faciliter les opérations et transactions industrielles ou commerciales.

Avec la coopération du public, elle poursuivra l'adaptation nécessaire de nos administrations monarchiques à la société républicaine et moderne.

STATUTS

But et constitution

Article premier. — La Fédération nationale des associations professionnelles, régie par les présents statuts, a pour but de grouper tous les employés de l'État, des départements et des communes, et pour objet l'étude et la défense des intérêts communs. Elle se place sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901.

La Fédération ne peut s'immiscer en rien dans les intérêts particuliers d'une catégorie de personnel.

Article 2. — La Fédération nationale est constituée par les fédérations d'associations, les associations générales et les associations professionnelles qui adhèrent aux présents statuts.

Chaque catégorie de personnel ne peut être représentée au sein de la Fédération que par un seul groupement.

L'admission des associations est prononcée après enquête par le Conseil fédéral.

Article 3. — Les groupements qui constituent la Fédération nationale conservent leur autonomie d'une façon absolue.

Article 4. — Le siège social de la Fédération est à Paris.

Administration

Article 5. — La Fédération est administrée par un conseil fédéral composé de membres délégués à raison de deux par groupement, l'un titulaire, l'autre suppléant; le délégué suppléant n'a voix délibérative qu'en cas d'absence du délégué titulaire.

Chaque groupement a droit à un nombre de voix déterminé d'après le nombre de ses adhérents sur les bases suivantes :

Jusqu'à 1.000 membres 1 voix ; de 1.001 à 5.000 membres 2 voix ; de 5.001 à 20.000 membres 3 voix ; au-dessus de 20.000 membres 4 voix.

Les décisions du Conseil fédéral sont prises à la majorité absolue au premier tour, et à la majorité relative au second tour.

Article 6. — Le Conseil fédéral constitue chaque année dans son sein une commission exécutive de neuf membres, dont un secrétaire, un secrétaire-adjoint et un trésorier.

La Commission exécutive est chargée d'étudier les questions qui doivent être soumises à l'examen du Conseil fédéral ; elle provoque les réunions du dit Conseil chaque fois qu'elle le juge utile et au moins une fois par mois.

Trésorerie. Contrôle

Article 7. — Cet article détermine le montant des cotisations à verser par les groupements. Ces cotisations sont fixées

d'après un barème ayant pour base le nombre de membres des groupements.

Les articles 8 et 9 organisent les pouvoirs du trésorier et de la Commission de contrôle de la Trésorerie.

Assemblées générales et Congrès

Article 10. — Cet article prévoit la réunion annuelle en assemblée générale des conseils d'administration des groupements adhérents ainsi que l'organisation de Congrès nationaux.

Dispositions diverses

Article 11. — Cet article décide que les statuts ne pourront être modifiés que par le Conseil fédéral.

Article 12. — La Fédération s'interdit toute discussion politique ou religieuse au sein de ses réunions.

Article 13. — La Fédération pourra entrer en relations avec les groupements de fonctionnaires des autres pays.

L'article 14 prévoit la radiation des groupements en retard pour le paiement de leurs cotisations.

Enfin l'article 15 décide que la dissolution de la Fédération nationale ne pourra être prononcée par le Conseil fédéral que dans une séance extraordinaire tenue sur convocation spéciale ; cette convocation devra être faite par le secrétaire, s'il en est requis, par écrit, par le tiers des associations adhérentes.

